Olof Petersson

MAKT I DET ÖPPNA SAMHÄLLET

Carlssons

Makt i det öppna samhället

MAKTUTREDNINGENS PUBLIKATIONER

Utredningen om maktfördelning och demokrati i Sverige tillsattes efter beslut av regeringen den 27 juni 1985 (kommittédirektiv 1985:36). Utredningen arbetar under vetenskaplig självständighet. Till utredningen har knutits ett antal forskningsprojekt, vilkas resultat redovisas successivt. Utredningsarbetet skall i huvudsak vara avslutat före halvårsskiftet 1990. Utredningens huvudrapport utges i SOU-serien.

Maktutredningens forskningsresultat publiceras i en serie böcker utgivna av Carlsson Bokförlag. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är bokens författare ensam ansvarig för innehållet.

Olof Petersson
Ordförande

Yvonne Hirdman *Inga Persson-Tanimura*

Johan P. Olsen

Tidigare publicerade eller under utgivning:

Olof Petersson, red.: *Maktbegreppet.*
Olof Petersson: *Metaforernas makt.*
Barbara Czarniawska-Joerges: *Att handla med ord.*
Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg: *Medborgarnas makt.*
Yvonne Hirdman, red.: *Maktens former.*
Olof Petersson: *Maktens nätverk.*
Yvonne Hirdman: *Att lägga livet till rätta.*

OLOF PETERSSON

Makt i det öppna samhället

Carlssons

Carlsson Bokförlag
Stora Nygatan 40-42, 111 27 Stockholm
08-11 05 12 el. 11 23 49

Omslag Arne Öström, Ateljén
Tryck Schmidts Boktryckeri, Helsingborg 1989
ISBN 91 7798 302 5

Innehåll

1. Den eftersläpande självförståelsen

Kan ett samhälle se sig i spegeln?

Frågan borde snarare ställas tvärtom: Kan ett samhälle undvika att se sig i spegeln?

Liksom varje individ har en bild av sin egen personlighet och karaktär har envar också något slag av uppfattning om sitt eget samhälle. I den mån mångas samhällsuppfattning ser ungefär likadan ut kan man tala om ett samhälles självförståelse, ett samhälles bild av sig självt.

Utrymmet för socialt handlande, påpekas det ofta, är begränsat. Yttre hinder och bristande resurser ger upphov till maktlöshet och handlingsoförmåga. Men ofta minst lika viktiga är de inre, tankemässiga begränsningarna. Föreställningar om makt betingar utövande av makt. Socialt handlande bestäms inte bara av vad som faktiskt är möjligt utan också av vad man *tror* är möjligt.

Det är egentligen av mindre betydelse om föreställningarna är ”rätt” eller ”fel”. Även vanföreställningar, kanske just särskilt dessa, kan få stora konsekvenser. Myter, ideologier och liknelser bildar mentala kartor över hur samhället ”ser ut”.

Att kartlägga dessa kartor innebär att söka svaren på ett antal stora frågor om samhällenas mentala representation. Vad är det som motsvarar kontinenterna och bergskedjorna? I vilka bilder tolkas föreställningar om ”vi” och ”dom”, om

över- och underordning, om makteliter, härskarmetoder och styrelsesätt? I vilken mån skiljer sig de sociala kartorna mellan olika folk och kulturer? Hur förändras de över tid?

Det tycks vara regel snarare än undantag att bilden av samhället kopieras från natur, vetenskap och teknik.[1] Enligt en uråldrig föreställning följer samhällena ett obönhörligt cykliskt utvecklingsförlopp, just så som årstiderna bestämmer jordbrukssamhällets regelbundenhet. Den levande naturen tas som utgångspunkt för uppfattningen att samhället är som en biologisk organism, ett levande väsen med själ, vilja, lemmar och inre organ. I modern form återkommer organismtanken i systemteoretisk tappning; en social organisation är som ett självreglerande system. Maskinbyggandet har bidragit med ett stort antal bilder; samhället ses exempelvis som ett urverk. Att styra ett samhälle blir som att konstruera en maskin med dess drivkällor, transmissioner, kugghjul, hävstänger och verkningsgrad.[2]

Att det finns ett samband mellan samhällsbild och samhällsorganisation är föga överraskande. Samhällenas självförståelse förändras över tid, bland annat till följd av genombrott och idéskiften inom andra delar av tanke- och kulturlivet. Men detta samband mellan samhällsbild och samhälle är sällan av enkelt och omedelbart slag. Det verkar snarare vara så att samhällsbilderna har en inneboende tröghet. De lever sitt eget liv, trots att samhället i övrigt förändras i snabb takt. Därför är det berättigat att tala om samhällets eftersläpande självförståelse.

1. För en översikt över olika typer av bilder inom organisationsläran, se Gareth Morgan, *Images of Organization*, Sage, Beverly Hills 1986.
2. Karl Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, Free Press, New York 1963, s. 22 ff. Det finns vissa grundläggande likheter mellan de organiska och mekaniska metaforerna. Se Thomas Aurelius, "'Mekanisk statsuppfattning' och 'organisk'", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 80, 1977, s. 15-23.

Det innevarande tidsskedet är ett sådant där diskrepansen mellan samhälle och samhällsbild blivit särskilt stor. Många av de idag gängse föreställningarna om hur samhället fungerar går uppemot ett sekel, ibland ännu längre, tillbaka. En tankes ålder är nu i sig inget argument för, inte heller emot, dess hållbarhet. Men ju mer tidsbunden en samhällsbild är, desto större risk löper den att åldras och förlora sin realism. Det låter sig visas att samhällets eftersläpande självförståelse utgör ett hinder för förståelsen av väsentliga, nu pågående förändringsprocesser.

Att resonera om samhällets självförståelse med hjälp av bilder som speglar och kartor har sin givna begränsning. Spegeln och kartan ger intryck av att det rör sig om en entydig återgivning med optisk exakthet. Det är mer realistiskt att tänka sig en suddig, flackande videobild med en avsevärd fördröjning mellan händelse och återgivning.

Lyhördheten varierar. Hos konstnärer är känsligheten för förändringar ofta extremt uppdriven. Det är ingen tillfällighet att det moderna genombrottet i början av detta sekel allra först kom till uttryck i bildkonst, musik och litteratur. De naturvetenskapliga upptäckterna tvang också snabbt fram en omprövning av etablerade föreställningar. Däremot förändrades samhällsbilderna betydligt trögare. Det förefaller som om politiska ideologier och samhällsvetenskapliga teorier har en alldeles särskilt stark inneboende konservatism.

Inte minst samhällsvetenskaperna har länge varit fångade i snäva föreställningsramar. Först långsamt börjar nu begränsningarna klargöras. Trots att det inom många delområden länge förts en kritisk diskussion om samhällsvetenskapens etablerade teorier har de allmänna slutsatserna av denna kritik föga beaktats.

Det visar sig att flera av dessa samhällstänkandets bilder har någon gemensamt: samhället ses som en maskin. Industriproduktionens process har kommit att stå som sinnebild för hur företag fungerar, hur byråkratier styrs, hur politiska beslut formas och hur makt utövas. Många av dessa bilder har blivit så vanliga att man inte längre uppfattar dem som liknelser och analogier. Det följande kapitlet presenterar några av dessa mekaniska bilder och den kritik som riktats mot dem.

Man kan fråga varför dessa bilder haft en sådan överlevnadskraft. Två förklaringar kommer att diskuteras. Kapitel 3 sätter in samhällsbilderna i ett historiskt perspektiv. Kapitel 4 diskuterar fördelarna, men också riskerna, med att *konkretisera* samhällsprocesser med hjälp av åskådliga, greppbara bilder. Ett alternativt perspektiv presenteras och utvecklas i återstoden av denna bok.

2. Samhället som maskin

Detta kapitel utgör en rundvandring i samhällstänkandets modellverkstäder. Den gemensamma nämnaren för de tankekonstruktioner som här skall granskas är att samhällsprocesser framställs i form av enkla, mekaniska samband. De bygger på föreställningen om *instrumentell rationalitet.*

Planering och beslut

Den instrumentella rationalitetens princip har haft stor betydelse som modell för beslutsfattande, samhällsplanering och organisationsutformning. Kanske allra tydligast åskådliggörs tanken i Frederic W. Taylors teorier om industriell organisering genom ”scientific management”. Vid seklets början stod fabrikernas organisatörer inför kolossala problem. Massproduktion i stora fabriker med tusentals arbetare och myriader av detaljer och handgrepp ställde helt nya krav på ledning och samordning. Det överordnade målet var att åstadkomma ökad produktivitet.

Taylor grundade sin teori på ett vetenskapligt, experimentellt och empiriskt fundament. För varje problem, för varje arbetsuppgift, fanns det enligt Taylor en enda bästa lösning. Administratörens uppgift var att med vetenskapliga metoder finna denna lösning. Den industriella organiseringen, liksom

andra delar av natur och samhälle, ansågs vara styrda av vetenskapliga lagar. Kände man bara dessa lagar och regelbundenheter kunde också produktionen inrättas så att effektiviteten maximerades. Intuition, tumregler och gamla vanor skulle ersättas av nya, rationella principer. Lösenordet blev rationalisering.

Nyckelpersonerna i Taylors system blev givetvis ingenjörerna, planerarna och administratörerna. Arbetarens självständighet var endast ett störande element. En skarp gräns drogs mellan verkstadsgolv och företagsledning. Arbetaren blev en kugge i ett större maskineri, vilket endast ledningen hade möjlighet att överblicka. Arbetaren skulle med tidsstudier, ackord och uppstyckning i precisa arbetsmoment bringas att producera så mycket som möjligt så snabbt som möjligt.

Även om de tayloristiska idéerna fick stort inflytande under seklets första decennier kom de också snart under stark kritik. Begränsningen i Taylors perspektiv var uppenbar. En social organisation som en arbetsplats betraktades enbart från teknisk utgångspunkt. Fabrikens maskiner togs som själva sinnebilden för fabriken själv. Sociologiska och psykologiska hänsynstaganden saknades. Taylors dröm var gjord för robotar, inte för människor. Individualitet, intressekonflikter och fackföreningar hade ingen plats i Taylors meccanovärld. Den senare utvecklingen inom organisationsläran blev just att söka inkorporera psykologiska och sociologiska element. Den s.k. human relations-skolan uppmärksammade exempelvis betydelsen av individuella incitament och mänsklig kommunikation.[1]

1. För en översikt över taylorismen och andra organisationsteorier, se Nicos P. Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*, Routledge and Kegan Paul, London 1975. Jfr även Hans De Geer, *Rationaliseringsrörelsen i Sverige. Effektivitetsidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*, SNS, Stockholm 1978.

Den socialpsykologiskt inriktade organisationsforskningen har senare lett till att själva kärnpunkten i etablerad organisationsteori också har ifrågasatts. Idén om den förnuftiga organisationen vilar på föreställningen om den rationelle beslutsfattaren. Man kan se denna som ännu en variant på den allmänna tanken om instrumentell rationalitet.

Den klassiska beslutsteorin bygger på ett antal centrala antaganden. Ett beslut grundas på ett rationellt val mellan ett bestämt antal givna handlingsalternativ. Beslutsfattaren har full kunskap om de föreliggande alternativen och deras tänkbara konsekvenser. Beslutsfattaren besitter en uppsättning ordnade preferenser. Med hjälp av dessa kan handlingsalternativen rangordnas med hänsyn till beslutsfattarens värderingar. Vidare föreligger en beslutsregel, som gör det möjligt att dra slutsatsen om vilket handlingsalternativ som är mest gynnsamt och som därför bör väljas. Själva beslutsprocessen blir därmed betydelselös. Beslutet utfaller som en logisk följd av av beslutsförutsättningarna.

Om modellens antaganden är uppfyllda ger beslutsteorin ett kraftfullt instrument att i varje situation välja det bästa, för att inte säga det rätta, beslutet. Den rationella kalkylen blir beslutsfattarens förnämsta hjälpmedel.

I förlängningen av denna tanke öppnas ett hänförande, utopiskt perspektiv. Beslutsfattande och vetenskap skulle här kunna ingå en slutlig, lycklig symbios. Givet vissa mål, värderingar och preferenser skulle utstakandet av det rätta handlandet kunna ske närmast automatiskt, som resultatet av en räkneoperation. Beslutsfattaren uppställer ett antal mål och med hjälp av operationsanalys, optimeringsmetoder och planering skulle olika konsekvenser kunna förutses och misstag undvikas.

Hur denna beslutsteori skall bedömas beror på utgångspunkten. Man kan ses teorin som en ren abstraktion, en idealtyp som aldrig behöver vara möjlig att realisera. Men skulle man betrakta den som en beskrivning av hur beslutsfattande går till i verkligheten är den i flera avseenden uppenbart missvisande. Kritiken mot den klassiska beslutsteorin utgör i själva verket ett ledmotiv i modern organisationsforskning.

Det normala är inte *full* utan *begränsad* rationalitet. Vanligen är det omöjligt att samtidigt överblicka alla tänkbara handlingsalternativ och att bedöma deras konsekvenser. Beslutsfattande innebär i stället att hanka sig fram med bristande beslutsunderlag, partiell kunskap, osäkerhet och tidsknapphet. Den största resursbristen gäller uppmärksamhet. Att fatta beslut blir en fråga om problemlösning, sökande och lärande av misstag. Nyckeln till framgångsrikt beslutsfattande ligger inte i att känna till allting i förväg, utan i förmågan att göra successiva förbättringar genom att överblicka problem och söka öppningar och möjliga lösningar. Att fatta beslut innebär inte att fruktlöst invänta den perfekta kalkylen, utan att lära sig att leva med satsen att politik är det möjligas konst.[2]

För några årtionden sedan gick en stor rationaliseringsrörelse fram över den offentliga förvaltningen i många länder. Den statliga byråkratin skulle fås att arbeta effektivare. Receptet hette programbudgetering. Den grundläggande tanken var att verksamheten skulle delas in i olika *program*, med bestämda

2. En klassiker inom organisationsforskningen är James G. March & Herbert A. Simon, *Organizations*, Wiley, New York 1958. En översikt över forskningsdebatten ges i James G. March, "Decision Making Perspective. Decisions in Organizations and Theories of Choice", i Andrew V. van de Ven & William F. Joyce, red., *Perspectives on Organization Design and Behavior*, Wiley, New York 1981, s. 205-244.

och klart definierade, helst mätbara, *mål*. Olika prestationer skulle värderas med hänsyn till sina kostnader. Effektiviteten skulle mätas genom att jämföra graden av måluppfyllelse med kostnaden för de förbrukade resurserna.

Programbudgeteringen var ett försök att ta de nya administrativa teorierna i praktiskt bruk. Optimismen var stor. Datatekniken skulle göra det möjligt att utnyttja avancerade metoder för planering, styrning och kontroll av administrativa system. Den offentliga förvaltningen, var den underliggande tanken, skulle inredas som en gigantisk kommandocentral med mätare och reglage. Likaväl som en processindustri kunde skötas effektivt genom kontinuerlig styrning och minutiös övervakning skulle den offentliga tjänsteproduktionen kunna rationaliseras med hjälp av den nya tekniken.

Men programbudgeteringen blev ett misslyckande. En del allmänna idéer lever fortfarande kvar; effektivitet och resultatinriktning är ännu ledstjärnor för försöken att förnya den offentliga förvaltningen. Programbudgeteringens speciella bidrag, målstyrningen, visade sig emellertid inte hålla vid mötet med verkligheten. I de flesta fall misslyckades ansträngningarna att formulera exakta mål för verksamheten. Förhoppningarna var orealistiska. Inom många områden finns flera, ofta motstridiga mål. Politiska mål är inte sällan allmänna, oklara och suddiga. De kan fungera som ideologiska riktningsgivare och som legitimerande samlingspunkter, men de äger inte den entydighet som krävs för att kunna bilda underlag för siffermässig noggrannhet.

Försöket att omdana den offentliga förvaltningen efter den instrumentella rationalitetens princip slutade i ett stort haveri.

Frågan i vilken mån svensk inrikespolitik styrts enligt den instrumentella rationalitetens planritningar är omdiskuterad. I

en studie av svensk politik dras slutsatsen att socialdemokratisk politik egentligen utgörs av två olika delar. Den praktiska politiken har ofta utformats pragmatiskt och under hänsyn till interna spänningar och oväntade yttre omständigheter. Den andra delen av politiken har gått ut på att i efterhand intala omvärlden och sig själv att improvisationerna egentligen utgör delar av en i förväg noggrant uttänkt plan.[3]

Den svenska rationalismen utgörs emellertid inte enbart av efterrationaliseringar. Det är ett historiskt otvetydigt faktum att vetenskaplighet, expertstyre och social ingenjörskonst varit ett centralt inslag i svensk 1900-talspolitik.[4]

En undersökning av forskning och energi i svensk politik vidgades till en studie av ”de stora programmens tid”.[5] Denna epok var den ”tid, då de nya, systematiska metoderna för offentligt beslutsfattande kom att användas vid planeringen och genomförandet av övergripande och helhetsinriktade åtgärdsprogram i de utvecklade välfärdsstaterna”. Trots att denna, med författarnas terminologi, ”radikala rationalism” inte infriade förväntningarna utmärker sig Sverige: ”Fortfarande finns det bland många svenska politiker och beslutsfattare en obruten tilltro till radikalt rationalistisk teknik och nyttan av stora sammanhållna program”.[6] Denna tro på planering som metod för samhällsstyrning blir ytterligare ett utslag av den instrumentella rationalitetens princip.

I de stora programmens tid betraktas samhället som ett ”hierarkiskt kontroll- och regleringssystem”. Denna hierar-

3. Hugh Heclo & Henrik Madsen, *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*, Temple University Press, Philadelphia, 1987, s. 322.
4. Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta*, under utgivning.
5. Björn Wittrock & Stefan Lindström, *De stora programmens tid. Forskning och energi i svensk politik*, Akademilitteratur, Stockholm 1984.
6. Wittrock & Lindström, s. 151.

kiska värld med en central rationell aktör kan kontrasteras mot ”en pluralistisk modell som utgår från att det finns en mångfald av grupper och intressen, indragna i ett ständigt pågående spel av förhandlingar och motsättningar, övertalningar och stridigheter”.[7]

Erfarenheterna från de stora programmens tid är förvisso inte unika för Sverige. Också i andra länder har det visat sig att stora s.k. megaprojekt inte bara är svårgenomförbara utan ofta utmynnar i rena misslyckanden. Megaprojektens fiasko har förklarats på flera sätt. Projekt kräver precisa prognoser i en omgivning som präglas av osäkerhet och risk. Uppgiftens själva komplexitet överstiger organisationsförmågan. I ett blandekonomiskt system kan regeringarna inte effektivt kontrollera och samordna den privata sektorns beteende. Under projektens genomförande underminerar ny information och ny teknologi de ursprungliga planerna. Särintressen och aktionsgrupper kan paralysera den politiska styrningen.[8]

Planhushållning

Planhushållning utgör ett försök att ordna hela samhället efter den instrumentella rationalitetens princip. Egentligen är det föga förvånande att denna tanke slog rot, särskilt bland dem som var missnöjda med det gamla privilegiesamhällets orätt-

7. Wittrock & Lindström, s. 163 ff. Författarna bygger i detta avseende på ett resonemang som utvecklats av den amerikanske sociologen James S. Coleman.
8. Elliot J. Feldman, ”Patterns of Failure in Government Megaprojects. Economics, Politics, and Participation in Industrial Democracies”, i Samuel P. Huntington & Joseph S. Nye, red., *Global Dilemmas*, The Center for International Affairs, Harvard University & University Press of America, Lanham 1985, s. 138 ff. Se även Øyvind Østerrud, *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggningens framvekst og grenser*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1979; Anders Gullberg, *Det fängslande planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*, Plana, Stockholm 1986.

visor. Samhället behövde omdanas. I stället för irrationella och förlegade ideologier skulle moderna, vetenskapliga principer läggas till grund för det nya samhället.

Upplysningens tro på det mänskliga förnuftets förmåga, de naturvetenskapliga genombrotten, den industriella revolutionen och de geografiska upptäckterna — varför skulle framstegen göra halt just vid själva grunderna för samhällets organisation? Det var inte bara ett möjligt utan snarast ett självklart steg att också omskapa samhället efter rationella principer. Socialism och vetenskap tycktes kunna ingå i en harmonisk förening.

Det är ingen tillfällighet att den leninistiska varianten av marxism proklamerar sig som "den vetenskapliga socialismen". Sitt fulla utlopp har denna idé fått i den sovjetiska doktrinen. En handbok från Bresjnev-tiden ägnar ett särskilt kapitel åt "Den vetenskapliga ledningen av det kommunistiska uppbyggnadsarbetet": "Samhällsprocesserna försiggår på grundval av de objektiva lagar som karaktäriserar det väsentligaste i samhällets liv och utveckling." Samhället utgör "ett helgjutet *styrt* system". "Styrningen av samhällsprocesserna förutsätter att det inte bara finns ett objekt (samhället eller dess enskilda länkar), utan även ett subjekt i styrningen, nämligen det speciella organ, centrum, som förenar alla länkar i det styrda systemet, samordnar deras funktioner och korrigerar dem allt efter förändringar i yttre och inre omständigheter." "I spetsen för denna helhet står det marxistiska partiet, de arbetandes stridbara förtrupp." Utan kommunistpartiet "är det otänkbart att vetenskapligt leda det kommunistiska uppbyggnadsarbetet."[9]

9. Viktor Afanasiev, *Den vetenskapliga kommunismens grunder*, Progress Moskva/Fram Göteborg 1979, s. 198 ff.

Det finns egentligen, har det påpekats, två helt olika modeller för hur samhället bör inrättas till folkets bästa. Den avgörande skillnaden är bedömningen av intellektets roll i samhällsorganisationen.[10] Modell 1 skulle kunna kallas det intellektstyrda samhället. Denna modell utgår från en hoppfull och optimistisk syn på människans intellektuella förmåga. Modell 2 grundas på en mer skeptisk och pessimistisk syn på människans förmåga att utifrån sitt intellekt organisera samhället.

Modell 1 innebär att det åtminstone finns några personer i ett samhälle som är kunniga nog att leda samhället på rationella grunder. Det är egentligen inte fråga om att välja, utan om att upptäcka den rätta vägen. Det finns en given, rationell lösning på varje problem. Människors behov kan fastställas i ett förutbestämt, harmoniskt och perfekt schema. Eftersom det finns ett givet, vetenskapligt korrekt kriterium för vad som är den bästa lösningen kommer omständliga debatter att endast framstå som störande och fördröjande element i samhällsutvecklingen.

Modell 2 utgår från att samhällets komplexitet överstiger människors intellektuellt kalkylerande förmåga. Eftersom det inte går att komma fram till någon enda korrekt handlingsplan måste samhällets institutioner utformas så att misstagen blir så små som möjligt eller att man i alla fall lär av misstagen. Modell 2 betonar problemlösning, konflikthantering och procedurregler. Konflikter och åsiktsmotsättningar ses inte endast som oundvikliga utan som ett positivt element; genom lärande och diskussion utvecklas inte bara samhället utan också den enskilde medborgaren.[11]

10. Charles E. Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York 1977, s. 247 ff.
11. Porträttet av de två modellerna bygger på Charles Lindbloms ovan citerade bok.

Man kan se 1900-talets historia som ett stort experiment byggt på modell 1. När seklet nu börjar lida mot sitt slut kan resultaten sammanfattas. Det kostsamma experimentet misslyckades. Den socialistiska planhushållningen fungerade inte. Att planmässigt styra produktion, distribution, fördelning och sociala relationer genom central kontroll var en alltför övermäktig uppgift i ett komplext industrisamhälle. Den aktuella utvecklingen i Sovjetunionen innebär att ett samhälle byggt på modell 1 överges, dock utan att institutioner enligt den andra modellens principer tas i bruk i lika snabb takt. De sovjetiska ekonomiska reformerna har inneburit att de gamla vertikala kommandolinjerna brutits, men de har ännu inte ersatts av någon fungerande horisontell samordning.[12]

Öststaternas misslyckade planhushållningsexperiment har givit en dyrköpt men betydelsefull erfarenhet. En tanke som ibland framförs är att planeringsmodellen är svår att genomföra i en demokrati med dess stridiga viljor och många kompromisser. Planhushållningens målmedvetna styrning skulle, det är tanken, endast kunna förverkligas i en diktatur. Men de sovjetiska erfarenheterna visar att planeringsmodellen inte ens fungerade, eller kanske rent av fungerat ännu sämre, i ett samhälle som varit så gott som kemiskt rent från demokratins "störande" element.

Frågan är då varför planhushållningsmodellen ändå kunde upprätthållas såpass länge. Ett svar ges av en undersökning baserat på ett unikt material, nämligen kommunistpartiets lokala arkiv i Smolensk. Handlingarna kom av tillfälligheter under andra världskriget att hamna i ett amerikanskt universitetsbibliotek. Dokumenten visar otvetydigt att det fanns stort lokalt motstånd mot kollektiviseringen och styrningen

12. Se t.ex. George Soros, "The Gorbachev Prospect", *New York Review of Books*, June 1, 1989, s. 16-18.

från Moskva. Paradoxalt nog var det själva ineffektiviteten hos statsapparaten som bidrog till att den tolererades. Hade den lokala partiorganisationen fungerat så effektivt som det var tänkt hade motståndet sannolikt blivit alltför stort. Men de lokala representanternas misslyckanden medförde att det fanns en säkerhetsventil för det kokande missnöjet. Det imperfekta regionala kontrollsystemet bidrog till att minska spänningarna. Att planhushållningen misslyckades är således en viktig förklaring till att den lyckades.[13]

Byråkratins hierarki

Byråkrati betyder egentligen vadmalsstyre. Medeltidens tygbeklädda skrivpulpet fick namn efter det latinska ordet för det grova ylletyg som täckte dess yta. Därav stammar det franska ordet för skrivbord, *bureau*. Byrå blev efter hand namnet inte endast på själva möbeln utan på hela kontoret, så småningom även en avdelning inom ett ämbetsverk. Analogt med aristokrati och demokrati kom ordet byråkrati mot 1700-talets slut att användas i betydelsen ämbetsmannavälde.

Ordet byråkrati har vid sidan om dess vardagliga negativa klang också en neutral, snävt teknisk betydelse. Byråkrati används i facklitteraturen som beteckning för en speciell organisationsprincip. Det finns många tänkbara sätt att ordna en organisations inre arbetssätt. Specialisering och arbetsdelning ställer krav på regler och rutiner. Byråkrati är en metod att skapa ordning ur kaos.

13. Merle Fainsod, *Smolensk under Soviet Rule*, Vintage, New York 1958, s. 450.

Den författare som skarpast har karaktäriserat den moderna byråkratins särdrag är Max Weber. En byråkrati utmärks enligt Weber av följande egenskaper:[14]

1. En noggrant fastlagd lydnadshierarki.
2. Ett fast system av vertikala kommunikationslinjer (tjänstevägar).
3. En reglerad arbetsdelning som grundas på specialisering.
4. Ett system av regler och riktlinjer som fastställer alla organisationsmedlemmars rättigheter och plikter.
5. Ett system av noga definierade procedurregler för hur arbetsuppgifter skall lösas.

I Webers terminologi är en byråkratisk organisation ett uttryck för *legal* auktoritet. Lydnaden riktar sig egentligen inte mot personer, utan mot förutbestämda *regler*. Organisationen bygger på formalisering och saklig kompetens. Ämbetsmannen innehar en avlönad och reglerad *tjänst*. Det personliga intresset viker för ämbetets krav. Den perfekta byråkratin arbetar opersonligt, förutsägbart, utan godtycke, formalistiskt och efter rationella regler.

Weber kallade den byråkratiska organisationsformen för "en levande maskin". Parallellen var ingen tillfällighet. Det finns ett nära samband mellan den byråkratiska förvaltningsmodellen och den kapitalistiska utvecklingen. Det moderna kapitalistiska storföretaget vilar på *kalkylerandets* princip. Det behöver för sin existens ett rättsväsende och en förvaltning som är bundna av beräkningsbara scheman. Den offentliga organisationen måste vara förutsägbar och rationellt

14. Max Weber, *Ekonomi och samhälle*, 1, Argos, Lund 1983, s. 147 ff; "Die drei Typen der legitimen Herrschaft", i *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 6 uppl., J.C.B. Mohr, Tübingen 1985; "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland", *Gesammelte politische Schriften*, 4 uppl., J.C.B. Mohr, Tübingen 1980. Jfr även Renate Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, C.F. Müller, Heidelberg 1982, s. 109 ff.

kalkylerbar. Den byråkratiska staten, konstaterar Weber, kan liknas vid en ”paragrafautomat”.

För Weber rådde det inget tvivel om att den byråkratiska organisationsformen var den mest effektiva och därför efter hand skulle tränga undan andra organisationsformer. Offentlig förvaltning, rättsväsende, militär, storföretag, partier, organisationer — alla var de på väg att anta byråkratins organisationsmodell. Byråkratin och fabrikssystemet var den kapitalistiska masstatens speciella särdrag. Byråkratiseringen hörde framtiden till; utvecklingen gick inte att hejda.

Denna slutsats, grundad på omsorgsfulla historiska och jämförande studier av samhällenas organisation, gjorde Weber pessimistisk. Byråkratins segertåg hotade att innesluta samhället i ett ”stålfodral”, *ein stählernes Gehäuse.*[15] Människorna skulle vanmäktigt tvingas finna sig i byråkratins välde, som grundades på oöverträffad teknisk effektivitet. Byråkratins makt gick inte att undfly.

Webers definition av byråkratin är en teoretisk stilisering. Han erkänner själv att ingen faktiskt existerande organisation kan vara rent byråkratisk; även andra organisationsprinciper och informella relationer blandas med byråkratiska element. Trots sin starka tillspetsning, eller snarare tack vare denna, lyckades han fånga de stora utvecklingsdragen. Även om oräkneliga förvaltningsforskare sedan åberopat och på många punkter kritiserat Weber återstår ändå det otvivelaktiga fak-

15. Weber använder även, i sitt arbete om protestantismens etik och kapitalismens anda, metaforen *ein stahlhartes Gehäuse*. Stundtals används översättningen ”rationalitetens *järnbur*”. Denna förefaller återgå på engelskans ”iron cage”, som sociologen Talcott Parsons införde i sin översättning av Webers verk. Jfr Edward A. Tiryakian, ”The Sociological Import of a Metaphor. Tracking the Source of Max Weber's 'Iron Cage'”, *Sociological Inquiry*, 51, 1981, s. 27-33; Stephen A. Kent, ”Weber, Goethe, and the Nietzschean Allusion. Capturing the Source of the 'Iron Cage' Metaphor”, *Sociological Analysis*, 44, 1983, s. 297-319.

tum att 1900-talet kan karaktäriseras som ett byråkratins århundrade. Byråkratisk rationalitet har på ett avgörande sätt kommit att prägla organisationers arbetssätt såväl inom offentlig som privat verksamhet.

Frågan är hur Weber skulle tolkat den nu pågående utvecklingen. Hur väl stämmer byråkratins idealtyp som beskrivning på hur organisationer idag faktiskt fungerar? Fortsätter "den universella byråkratiseringen" med oförminskad styrka? Håller stålhöljet på att definitivt kväva samhället i sitt obönhörliga grepp?

I Webers tidiga 1900-talsperspektiv var det uppenbart att den maskinmässiga byråkratin var den överlägset effektivaste organisationsformen. Erfarenheterna blev emellertid inte alls så entydiga. Det visade sig långt ifrån alltid vara berättigat att sätta likhetstecken mellan byråkrati och ändamålsenlighet.

Byråkratin har ett janusansikte. Under vissa förhållanden kan en byråkrati kännetecknas av snabbhet, precision, regelbundenhet och slagkraft. Men lika ofta kan byråkratin vara stel, långsam och ineffektiv.[16]

Just de egenskaper som för Weber talade till byråkratins fördel har många gånger visat sig vara dess stora nackdel. Den fasta lydnadshierarkin medför att underordnade nivåer blir osjälvständiga och inte känner tillräckligt stort eget ansvar. De vertikala tjänstevägarna leder till att toppen på pyramiden överlastas av små som stora beslut. Den specialiserade arbetsdelningen innebär vattentäta skott och revirstrider. De förbestämda reglerna blir till stelhet och bristande flexibilitet. Fixa arbetsrutiner medför bristande innovationsförmåga. Den perfekta byråkratin kan inte förnya sig själv.

Organisationsforskningens nuvarande, och högst rimliga, ståndpunkt är att ingen organisationsform i sig är den bästa,

16. Mayntz 1982, s. 115 ff.

den mest effektiva. Bedömningen av en organisation måste vara relativ. Effektiviteten kan endast avgöras med hänsyn till uppgiftens natur och omgivningens beskaffenhet.

Den byråkratiska organisationstypen har sin styrka när det gäller att utföra standardrutiner i en stabil och förutsägbar miljö. Den nu pågående samhällsutvecklingen innebär dock att flexibilitet blir viktigare än standardisering. Många rutinuppgifter övertas av maskiner. Behovet av att disciplinera arbetskraften efter det löpande bandets princip avtar. Pyramiderna rivs.[17]

Man kan sålunda beskriva samhällsorganisationens nuvarande historiska rörelse som en förändring från byråkratins hierarki till en decentraliserad, självstyrande och öppen organisationstyp.

Även om denna utvecklingslinje förvisso fångar ett viktigt mönster är den på sitt sätt missledande. Den bygger nämligen på förutsättningen att man kan beskriva organisationer längs en enda dimension, med hjälp av en enda måttstock, nämligen som mer eller mindre byråkratisk.

Detaljerade undersökningar av faktiskt existerande organisationer visar emellertid att verkligheten är mer komplicerad. Webers byråkratimodell är inte endimensionell. Man kan karaktärisera organisationers styrelse i många olika avseenden. Om byråkratibegreppet vore endimensionellt skulle dessa olika aspekter kunna sammanfattas med en enda skala, i en enda dimension, nämligen graden av ”byråkratiskhet”. Så visar sig emellertid ej vara fallet. Den bild som framträder kommer med nödvändighet att i viss grad vara avhängig av

17. Om förändringen från byråkratisk till decentraliserad organisation, se t.ex. Birgitta Södergren, *När pyramiderna rivits. Decentralisering i praktiken*, Timbro/Affärsledaren, Stockholm 1987.

mätmetoder och urvalet av studerade fall. Det förefaller ändå vara berättigat att karaktärisera praktiskt verkande organisationer i åtminstone tre olika avseenden, nämligen centralisering, specialisering och formalisering.[18]

Graden av *centralisering* uttrycker hur pass toppstyrd organisationen är. I det mest extrema fallet fattas alla beslut av ledaren i pyramidens topp. Ju längre ner i organisationen besluten fattas, ju mer "tillplattad" organisationen är, desto mer decentraliserad är den. *Specialisering* innebär att en viss person sköter en enda, avgränsad uppgift. Specialisering är därför liktydigt med arbetsdelning. *Formalisering* indikerar i vilken omfattning organisationens arbetssätt finns fastställd och dokumenterad. En formaliserad organisation är därmed en reglementerad organisation.

Dessa olika aspekter av organisationers struktur behöver inte alls sammanfalla. En organisation kan vara extremt decentraliserad, men samtidigt såväl specialiserad som formaliserad. Omvänt behöver en toppstyrd organisation varken kännetecknas av arbetsdelning eller formalisering.

Bilden av den maskinmässigt arbetande byråkratin kan därför sättas in i ett större perspektiv. Den perfekta byråkratin var en teoretisk stilisering. Som verklighetsbeskrivning förlorar den alltmer aktualitet. Att beskriva hur organisationer idag faktiskt styrs kräver betydligt mer nyanserade tankeinstrument. Organisationsstrukturer är flerdimensionella och komplexa. Byråkratins maskinmodell är ett alltmer sällsynt specialfall.

18. D.S. Pugh, D.J. Hickson, C.R. Hinings & C. Turner, "Dimensions of Organization Structure", *Administrative Science Quarterly*, 13, 1968, s. 65-105; Bernard C. Reimann, "On the Dimensions of Bureaucratic Structure. An Empirical Reappraisal", *Administrative Science Quarterly*, 18, 1973, s. 462-476; Roger Mansfield, "Bureaucracy and Centralization. An Examination of Organizational Structure", *Administrative Science Quarterly*, 18, 1973, s. 477-488.

Maktens urtyp

Makt är ett lika centralt som svårfångat fenomen. Det går inte att föra en diskussion om hur samhället styrs utan att på något sätt komma in på maktutövning. Men det finns ingen allmänt omfattad och precis definition av maktbegreppet. Makt kan ta sig många olika uttryck och vara grundad på olika slag av resurser och betingelser.[19]

Just det faktum att fenomenet makt är så mångfasetterat gör att det råder oenighet om vad som skall anses utgöra maktbegreppets ”kärna”. Maktens innebörd förskjuts över tid. Vad människor uppfattat som maktens ”egentliga” natur är inte något evigt utan något som är historiskt bundet.

Även på detta område kan man konstatera att samhällets självförståelse släpar efter. Det finns, inte minst i samhällsvetenskaplig litteratur, en mycket utbredd uppfattning som man skulle kunna benämna *maktens urtyp*. Olika debattörer kan förvisso erkänna att det finns många olika sätt att utöva makt på, men alla dessa olika yttringar är inte likvärdiga. Det är som om en speciell typ av makt är mer ursprunglig, mer fundamental, mer grundläggande än de andra.

Som sinnebild för maktens urtyp framträder *envåldshärskaren*. Dennes makt vilar på det öppna användandet av, eller hotet om, tvång. Ytterst grundas makten på fysiskt våld. Den råa styrkan fäller utslaget. Maktutövningen sker genom order och befäl; makten bekräftas genom lydnad och anpassning. Makt förknippas med en enskild person. Makt blir ett ting,

19. För en introduktion till maktdebatten, se bidragen i Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987. En systematisk diskussion av maktbegreppet återfinns i Dennis H. Wrong, *Power. Its Forms, Bases, and Uses*, Basil Blackwell, Oxford 1979. En semantisk utredning av maktbegreppet ges av Jan-Erik Lane & Hans Stenlund, ”Power”, i Giovanni Sartori, red., *Social Science Concepts*, Sage, Beverly Hills 1984; svensk översättning ”Begreppet makt”, maktutredningen, rapport 9, 1986.

något som kan innehas, förmedlas och omsättas. Maktens summa är därför konstant. Makten blir ett nollsummespel: det den ene vinner i makt måste den andre förlora.

Ser man maktens urtyp på detta sätt blir andra yttringar av makt bara sekundära, villkorliga och ytliga. Maktens egentliga väsen är stenyxan. Ord blir bara bosch, ett flarn i våldets stormvind.

Att förklara varför maktens urtyp konstruerats just på detta sätt skulle vara en egen forskningsuppgift. Antagligen har jämförelsen med naturen spelat stor roll. Socialdarwinismen bygger på en motsvarande tanke. Inom samhällena rasar samma konkurrens som bland djuren. Det gäller att äta eller ätas. Den starkare överlever.

Man kan dock inom parentes fråga sig om parallellen med naturen verkligen är så entydig. En långvarig och omsorgsfull studie av ett schimpanssamhälle i Gombe, Tanzania, visade att ledarskap inte alls var någon direkt funktion av enkla kvantiteter såsom styrka eller aggressivitet. Vad som avgjorde var unika drag hos enskilda individer och deras komplexa interaktion. Ledarhannen var sällan den störste eller starkaste i flocken, utan i stället en schimpans som arbetat hårt på att förbättra sin sociala position och som förenat uppfinningsrikedom med omsorgsfull uppmärksamhet på det sociala samspelet. Schimpansen Mike bluffade sig exempelvis fram från en låg rangplats 1963 till en ledarposition 1964 genom att lära sig att slå tomma fotogendunkar mot varandra samtidigt som han gjorde hotande utfall mot dem han utmanade. En senare ledare, Goblin, var klart under medellängd, men en mästare i sociala manipulationer genom att ingå och bryta allianser vid

lägliga tillfällen.[20] Djungelns lag visade sig endast vara en ramlag.

Den aktuella diskussionen om makt i de mänskliga samhällena innebär i mycket en motsvarande revision. Föreställningen om maktens urtyp utmanas. En mer nyanserad och mer komplex bild av maktens natur framträder.

Den vedertagna föreställningen om maktens urtyp bygger på fyra antaganden. Punkt nummer ett är att maktens viktigaste form bygger på fysiskt övervåld. Punkt nummer två är att makt utövas genom kommando och befäl. Punkt nummer tre är att makt ses som en fysisk storhet, ett slags substans som kan innehas. Punkt nummer fyra är att maktens summa betraktas som konstant, att makt är ett nollsummespel. Alla dessa fyra antaganden kan på goda grunder ifrågasättas.[21]

Ingen betvivlar att makt i de mänskliga samhällenas historia många gånger grundats på den råa styrkan. När man sökt ringa in vad som utgör statsmaktens särart har det ofta varit just monopolet på fysisk tvångsmakt som utpekats som det utslagsgivande kriteriet. Våldets makt kan vara avgörande, men den är också begränsad. Våldsmakten är till sin natur negativ. Den fysiska styrkans övermakt kan döda, hindra, erövra, störta och förstöra. Men ingen regim kan i längden grundas enbart på fysiskt förtryck. ”Det enda man inte kan göra med bajonetter är att sitta på dem”, som Talleyrand uttryckt saken. Även den mest tyranniske envåldshärskare måste skaffa sig någon form av legitimitet. En mer varaktig samhällsordning kan endast grundas på att de underlydande accepterar regimen och anser att härskaren äger rätt att styra.

20. Jane Goodall, *The Chimpanzees of Gombe. Patterns of Behavior*, Harvard University Press, 1986, kap. 15; Stephen Jay Gould, ”Animals and Us”, *The New York Review of Books*, June 25, 1987, s. 20-27.

21. För några centrala inlägg i maktdebatten, se Steven Lukes, red., *Power*, Blackwells, Oxford 1986.

Andra former av makt än det nakna våldet kommer till användning. Ideologier, symboler, ceremonier, ritualer och propaganda får därmed en avgörande roll för maktens fortbestånd.

Den andra huvudpunkten i föreställningen om maktens urtyp är att den effektivaste maktutövningen sker genom kommando och befäl. Men studier av faktiska maktprocesser visar att härskande enbart genom kommando endast används i sällsynta fall. Det finns flera skäl till att befälsmakten inte är särskilt användbar. Underordnade som inte har något annat skäl att lyda har allt att vinna på att dra sig undan. Den rena orderstyrningen är svår att legitimera; befälsmakten måste därför kompletteras med en kostsam apparat för att upptäcka och bestraffa lydnadsvägran. Ett system med enbart negativa sanktioner befrämjar fruktan och misstänksamhet, men förkväver däremot entusiasm, lojalitet och kreativitet. Maktutövning genom kommando visar sig helt enkelt vara tämligen ineffektiv.[22]

En näraliggande tanke är att maktförhållanden avgörs genom kamp om beslut. Den som vinner är den mäktigaste. Kraftmätningen avgörs genom tillgång på resurser. Denna, till synes plausibla, modell för maktutövning bygger emellertid på ett antal förutsättningar, vilka vid närmare betraktande inte är helt självklara. Föreställningen om beslutsmakt bygger nämligen på att det finns en *öppen konflikt* mellan klart formulerade *alternativ* som ställs mot varandra i ett entydigt *beslut* där segern avgörs efter tillgång till *resurser*.

I den principiella debatten om maktbegreppets innebörd har denna typ av makt kommit att kallas maktens *första* ansikte.

22. Gerhard Lenski, *Makt och privilegium*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1969, s. 57 ff.; Robert A. Dahl & Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, The University of Chicago Press, 1953, s. 107 ff; Wrong 1979.

Detta är den synliga makten, den som kommer till öppet uttryck i exempelvis politiskt beslutsfattande. Men, som ofta påpekats, modellens förutsättningar innebär också en del viktiga begränsningar. Beslutsmakten handlar egentligen endast om en speciell del av maktutövningen, nämligen slutskedet i en beslutsprocess. Utanför modellen hamnar de viktiga frågorna om vilka frågor som förs upp till övervägande, hur alternativen formuleras och vem som har rätt att medverka i beslutsprocessen. Olika alternativ och intressenter kan ha sorterats bort under tidigare skeden. Detta är maktens *andra* ansikte. Bortdefinition är en form av icke-beslut. Det viktiga är här de frågor som *inte* kommer upp till beslut. Makten över dagordningen, problemformuleringsprivilegiet, blir avgörande.

Men en del frågor och problem kanske inte ens kommer så långt att de stöter mot dagordningsmaktens barriär. Maktens *tredje* ansikte handlar om makten över samtalet. Makt över människors föreställningar innebär att kunna påverka uppfattningar om vad som är nödvändigt och vad som är möjligt. För att förstå denna makt över tanken måste man analysera hur myter, språk och symboler skapas och vidmakthålls.[23]

Detta flerdimensionella betraktelsesätt på makt och maktutövning utgör en kritik mot och ett alternativ till den förenklade bild som kan sammanfattas under rubriken maktens urtyp. Att likställa makt med kommando och beslutsfattande innebär att endast uppfatta en speciell sida av maktens verklighet.

En tredje punkt i föreställningen om maktens urtyp är uppfatta makt med hjälp av en analogi med fysiken. Makten

23. John Gaventa, *Power and Participation. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, University of Illinois Press, 1980; Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Makt och fattigdom*, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1970; Steven Lukes, *Power. A Radical View*, Macmillan, London 1974.

är som en substans eller mängd, något som är tungt, som kan överflyttas, innehas, vägas och mätas. Maktrelationer uppfattas följaktligen enligt mekanikens lagar. Maktutövning kräver en handling eller en åtgärd som motsvarar en stöt eller knuff; reaktionen blir en åtlydnad eller ett ändrat beteende. Mellanmänskliga maktrelationer uppfattas i analogi med biljardbollars rörelser.

Denna syn på maktens natur har ett nära samband med mekanikens genombrott inom naturvetenskapen. Det är Newtons ande som svävar över denna bild av makten. På samma sätt som fysiker upptäckt materiens rörelselagar ville samhällsfilosofer formulera de lagar som styr samhällenas utveckling.[24]

Att uppfatta makten såsom en substans leder emellertid snart till svårigheter. Liknelsen med mekanikens lagar förbiser att samhällelig makt handlar om samspelet mellan levande människor. I stället för att betrakta makt som ett *ting* är det mer fruktbart att se makt som en *relation.* Maktrelationer innebär ett större eller mindre mått av ömsesidighet. En del författare har till och med fört denna tanke så långt som att föreslå att makt generellt bör uppfattas som en bytesrelation. Två aktörer, det må röra sig om individer eller kollektiv, kan förenas i en byte av intresse och kontroll. Båda kan ha något att vinna på bytet. Makt behöver inte alltid vara asymmetrisk.[25]

Det fjärde antagandet bakom föreställningen om maktens urtyp är att maktens summa är konstant. Men att betrakta makt som en bytesrelation innebär att det inte alls är självklart att

24. Se Olof Petersson, *Metaforernas makt*, Carlssons, Stockholm 1987 och där anförd litteratur.
25. Gudmund Hernes, *Makt og avmakt. En begrepsanalyse*, Universitetsforlaget, Oslo 1975, s. 40 ff.

se den enes vinst i makt som den andres maktförlust. Maktens summa kan vara positiv.

Huruvida maktens summa är noll eller ej beror på de kollektiva institutionernas utformning och funktionssätt. Politiskt ledarskap och gemensamma ansträngningar kan ge förutsättningar för att öka maktens totalsumma.[26] Omvänt kan kollektivt beslutsfattande leda till oönskade bieffekter. Särskilt i komplexa system kan verkningarna av avsedda handlingar bli helt annorlunda än de inblandade föreställt sig. En fullständigt låst situation, med ömsesidiga blockeringar och låsningar, är en form av kollektiv vanmakt.

De många studierna av makt, både av makt som teoretiskt begrepp och som faktiskt företeelse, har lett till en djupare och mer nyanserad förståelse av hur inflytande- och påverkansprocesser går till. Den förenklade tankemodell som representeras av maktens urtyp visar sig därmed snarare vara ett hinder än en hjälp.

Preferensaggregeringsmaskinen

Är det möjligt att förstå politik utan att förstå makt? Det vanliga svaret torde vara nekande. Statsvetenskapliga forskare i många länder har, ofta med framgång, sökt kartlägga de maktprocesser som formar de politiska förhållandena såväl inom som mellan stater. Sverige är dock ett undantag. Maktbegreppet har spelat en undanskymd eller snarast obefintlig roll i modern svensk statskunskap.

Denna inriktning är till stor del medvetet vald. Att studera politik i ett maktperspektiv har ansetts vara förknippat med

26. Talcott Parsons, "On the Concept of Political Power", *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107, 1963, s. 232-262.

alltför stora svårigheter. Makt går inte att mäta, det vill säga att entydigt ”operationalisera”. Enligt en ledande svensk statsvetare kan man ”uppfatta maktbegreppet som ett övervägande ideologiskt begrepp, i första hand numera använt av dem som velat kritisera vissa beslutsfattare eller ett visst system för beslutsfattande”.[27] Man måste känna svensk statskunskap för att förstå att möjligheten att bruka begrepp i *kritiskt* syfte icke kan vara något positivt.

Om nu makt är oanvändbart som förståelseinstrument, hur skall man då tolka det politiska livet? Amerikansk systemteori erbjöd här alternativet. Politik är inte makt, politik är ett *system.* Det var denna föreställningsram som kom att prägla svensk statsvetenskaplig forskning under 1960- och 1970-talen, exempelvis det stora kommunalforskningsprogrammet.[28]

Det systemanalytiska perspektivet innebär att politiken ses som en låda eller en maskin. Inflödet utgörs av krav och stöd från medborgarna. Utflödet består av auktoritativa beslut och åtgärder.[29]

Det centrala i systemteorin är själva ”lådan”, det politiska systemet. Detta system ses som en apparat som förmår att omvandla krav till åtgärder. Något förvånande är att den systemteoretiska litteraturen egentligen inte ägnar någon uppmärksamhet hur denna ”konversionsprocess” närmare går till. Politiken blir i själva verket en svart låda.

Systemteorins intresse fokuseras i stället på villkoren för systemets upprätthållande och fortbestånd. Systemteorin blir

27. Jörgen Westerståhl, *Den kommunala självstyrelsen*, 1, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1970, s. 34.
28. Westerståhl 1970, s. 35 ff.
29. Det systemteoretiska perspektivet på politiken har framför allt drivits av David Easton. Bland dennes arbeten kan nämnas böckerna *The Political System*, Alfred A. Knopf, New York 1953; *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York 1965 och *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1965.

en teori om systembevarande. Det som hotar systemet är olika typer av påfrestningar, stress och störningar.

Systemets förmåga att överföra mål till omgivning eller till andra system blir en fråga om *styrning*.[30] Effektiviteten i denna målöverföring kan därmed ses som ett kriterium för hur demokratiskt systemet är. Förutsatt att medborgarnas krav införts i systemet på ett rättvisande sätt blir systemets styrförmåga ett mått på hur väl folkviljan kunnat transformeras till politiska åtgärder.

I denna form uppträder systemteorin som föreställningen om den representativa demokratins beslutskedja. Denna modell har fått förankring inom såväl statsvetenskap som politik. En statsvetenskaplig modell har förlänats ställning som officiell doktrin, som den vedertagna uttolkningen av folksuveränitetens innebörd.

I sin mest allmänna form omfattar beslutskedjan tre länkar. Det första steget är åsiktsrepresentativitet; åsikterna inom valmanskåren skall på ett proportionellt korrekt sätt avspeglas bland de valda. Det andra steget är parlamentarism; regeringen skall vara lyhörd för riksdagsmajoritetens önskemål. Det tredje steget är beslutsförverkligande; den offentliga förvaltningens genomförande av politiken måste förverkliga de politiska beslutsfattarnas avsikter.[31]

Under 1980-talet har den svenska offentliga förvaltningen varit föremål för principiellt inriktade utredningar och beslut. En utgångspunkt för denna diskussion har varit förvaltningsutredningens precisering av demokratins ”uppdrags- och an-

30. Westerståhl 1970, s. 38.
31. Bengt Owe Birgersson & Jörgen Westerståhl, *Den svenska folkstyrelsen*, Liber, Stockholm 1982, kap. 1.

svarskedja".[32] Det svenska statsskicket säges förverkligas genom en kedja bestående av, i tur och ordning, folket, riksdagen, regeringen och förvaltningen. Denna formulering är invändningsfri som en allmän beskrivning av några bärande principer i regeringsformen: riksdagen utses av folket, regeringen står i ett parlamentariskt ansvarsförhållande till riksdagen, förvaltningen verkställer de politiska besluten.

Men bilden av en kedja får en mer precis och speciell innebörd när den förenas med föreställningen om *styrning*. Demokratins förverkligande blir en fråga om styrningens effektivitet. Förvaltningsutredningen valde "att lägga tyngdpunkten vid frågan om den offentliga sektorns *styrbarhet*".[33] Regeringsformen tolkas i ett kapitel med den betecknande rubriken "Styrningens konstitutionella grundvalar". Utredningens syfte var att "stärka den demokratiska styrningen", vilket i kedjemodellens perspektiv helt naturligt blev liktydigt med att stärka regeringens styrning av myndigheterna.

Ingen torde förneka att ett effektivt genomförande av demokratiskt fattade beslut utgör ett positivt värde för demokratins funktionssätt. Problemet uppkommer när demokrati identifieras med styrning. Styrning bör i stället ses som en speciell, men inte enda möjlig, teknik för demokratins förverkligande.

Förvaltningsutredningen råkar själv i bryderi redan när den skall diskutera de faktorer som utgör hinder för en effektiv styrning. Ostyrbarhet blir, i systemmodellens kedja, något negativt. Utredningen tvingas konstatera att det finns flera exempel på avsiktlig ostyrbarhet. Statsmakterna har på många områden frivilligt och medvetet valt att inskränka den politis-

32. *Politisk styrning — administrativ självständighet*, SOU 1983:39. Föreställningsramen bildade också grund för verksledningskommitténs betänkande *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, SOU 1985:40.
33. SOU 1983:39, s. 18; kurs. i orig.

ka styrbarheten. Utrymmet för politisk styrning är, säger man, begränsat både med hänsyn till rättssäkerheten, till önskemålet om mångfald, till kravet på lokal och regional förankring och till önskemålen om affärsmässig drift.[34]

Antingen tvingas man dra den orimliga slutsatsen att centrala värden såsom rättssäkerhet, mångfald, lokalt självstyre och marknadsekonomi står i motsättning till demokratin, eller också blir konsekvensen just att begreppet politisk styrning inte är detsamma som demokrati utan något betydligt snävare.

Ett annat problem med systemmodellen är att begreppet styrning ges en enkel och mekanisk innebörd. Styrning blir till en variant av den instrumentella rationaliteten. Enligt denna syn måste ökad självständighet för underlydande organ innebära minskad styrning för den politiska ledningen. Styrning blir detsamma som den speciella uppfattningen om makt som nollsummespel. Men tendensen till delegering, decentralisering och ramlagstiftning har just haft som syfte att avbörda de centrala ledningsorganen en mängd små detaljärenden för att i stället stärka de överblickande och normgivande uppgifterna. Tanken har varit att stärka *både* den administrativa självständigheten och den politiska styrningen. En undersökning av förhållandet mellan regering och myndigheter gav det, åtminstone för statsvetenskapen, överraskande resultatet att föreställningen om ämbetsverkens konstitutionellt sett stora självständighet mera underlättar än hindrar departement som vill styra.[35]

Politiken betraktad som system och styrning blir också okänslig för valet av medel. Olika alternativa metoder för politisk styrning kommer i första hand att bedömas efter deras

34. SOU 1983:39, s. 94 f.
35. Bengt Jacobsson, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur, Lund 1984, s. 189.

effektivitet och nytta. Det förhållandet att olika tillvägagångssätt i sig har den ena eller andra egenskapen skjuts här i bakgrunden. Diskussionen om förhållandet mellan formella och informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna får här en förklarande belysning. I det renodlade styrningsperspektivet har informella kontakter stora fördelar; de är snabba och effektiva. Att formlösa kontakter försvårar insyn och efterhandsgranskning blir i detta perspektiv något sekundärt.

Systemmodellens demokratiska legitimitet bygger på att politiken inte endast har en utflödessida ("output"), utan också ett inflöde ("input"). Medborgarnas åsikter och krav förs, via de politiska partierna och de allmänna valen, in i det politiska systemet. Det centrala värdet blir här åsiktsrepresentativitet. Ju högre representativitet, ju mer hundraprocentig överensstämmelse mellan väljarnas åsikter och politikernas beslut, desto bättre fungerar demokratin.[36]

Visserligen sägs det att åsiktsbildningen, för att man skall kunna tala om folkvilja, måste ske under betingelser som garanterar rimliga krav på frihet. Men den fria åsiktsbildningen intar i förhållande till det politiska systemet endast platsen som en "yttre, omgivande ram".[37] *Hur* uppfattningar och opinioner formas lämnas strängt taget utanför modellen; det enda som krävs av medborgarna är att de skall ge upphov till någon form av "åsikter".

I samhällsvetenskapligt modellspråk kan man formulera detta antagande som att åsikter och preferenser betraktas som *exogent* bestämda. Preferenser antas vara i förväg givna. Det finns här en signifikativ överensstämmelse mellan statsveten-

36. Jörgen Westerståhl & Folke Johansson, *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*, Ds Kn 1981:12, s. 20 ff.
37. Birgersson & Westerståhl, s. 21.

skapens systemmodell och nationalekonomins jämviktsmodell med utbud och efterfrågan. Teorin besvarar inte frågan om vad det är för processer som formar konsumenternas efterfrågan respektive väljarnas åsikter. Att betrakta preferenser som konsistenta, klara, stabila och exogena kan emellertid leda till felaktiga förutsägelser och missvisande rekommendationer.[38]

Systemmodellens speciella perspektiv innebär att politiken ses som en *preferensaggregeringsmaskin.* Preferenser (krav och åsikter) aggregeras (förs samman och omvandlas till beslut) med hjälp av en maskin (det politiska systemet).

Bäst skulle denna modell fungera om åsikter vore såsom fysiska råvaror, om metoden att aggregera vore lika enkel som i en tillverkningsindustri och om det politiska systemet fungerade som en mekanisk process.

Samtliga tre komponenter i systemmodellen kan därmed ifrågasättas. Hur formas preferenser? Hur går aggregering egentligen till? Fungerar politiken verkligen som en maskin?

Kommunikation som telegrafi

Nära släkt med systemteorin är den cybernetiska modellen för kommunikation. Grundtanken i denna modell för informationsöverföring är att *meddelanden* förmedlas från en *sändare* genom en *kanal* till en *mottagare*. Denna modell kan, liksom den allmänna systemteorin, kompliceras genom att man inför ett flertal olika sändare, kanaler och mottagare; modellen kan även förses med en återföringsmekanism ("feed-back"). Hu-

38. James G. March, "Preferences, Power, and Democracy", i Ian Shapiro & Grant Reeher, red., *Power, Inequality, and Democratic Politics. Essays in Honor of Robert A. Dahl*, Westview Press, Boulder 1988, s. 50-66.

vudtanken är emellertid fortfarande densamma: information betraktas som signaler, vilka överförs via ett kanalsystem från ett objekt till ett annat.

Denna kommunikationsmodell kan utvecklas till en rent matematisk teori som kan tillämpas på telekommunikation, datorer, informationsbehandling eller allmänt på sekventiella processer. Teorin handlar om signaler, informationsflöden, kodnings- och avkodningsmekanismer, kanalkapacitet, redundans, störningar etc.

I samhällsvetenskaplig forskning har den cybernetiska modellen tjänat som en allmän föreställningsram för undersökning av mellanmänsklig kommunikation och särskilt för moderna massmedia. Modellen ger upphov ett antal frågor: *Vem* säger *vad*, *till vem*, genom vilken *kanal*, med vilken *effekt*? Detta s.k. kommunikationsparadigm har blivit mönsterskapande. Masskommunikationsforskningen har kommit att specialiseras efter dessa linjer. Det har numera hunnit produceras aktningsvärda mängder av sändarstudier, mottagarstudier, innehållsstudier och effektstudier.

Även om denna modell nu under flera årtionden har varit förhärskande bör den inte betraktas som den enda möjliga eller ens oomstridd. Modellens begränsningar blir alltmer uppenbara. Alternativa betraktelsesätt ställer den konventionella modellen i kritiskt ljus.

Den etablerade modellen betraktar kommunikation som telegrafi eller som bordtennis. I stället kan man se kommunikation som medlemskap i en viss kultur med sitt speciella språk, sina symboler och underförstådda betydelser. I stället för telegrafins metafor har man föreslagit bilden av en orkester, en orkester utan noter och dirigent.[39]

39. Yves Winkin, red., *La nouvelle communication*, Points/Seuil, Paris, 1981, s. 7 ff.

Ordet "kommunikation" har en historia som kan ledas tillbaka till medeltiden. Latinets *communis* betyder gemensam. Att *kommunicera* innebär egentligen *att stå i förbindelse med.* I denna mening förekommer ordet fortfarande i uttrycket "kommunicerande kärl". Juridikens kommunikationsplikt innebär en skyldighet att delge någon en skrivelse. Ordet kommunikation betyder ursprungligen snarast *delaktighet.*

Med tiden försköts emellertid ordets innebörd. Kommunikation blev liktydigt med överföring, transmission. Tåg, telefon och massmedia blev "kommunikationsmedel". Kommunikation var först en *handling*, sedan ett *objekt* och slutligen ett *medel.* Det är den instrumentalistiska synen på kommunikation som kommit att bli den dominerande. Det mellanmänskliga utbytet av meddelanden förvandlas till en fråga om processer, styrning, effektivitet och kontroll.

Man kan tala om en massmedieforskningens paradox. Å ena sidan är det uppenbart att information, kunskap och massmedia blir en allt viktigare del av de efterindustriella samhällenas vardag. Å andra sidan bidrar mediaforskningen allt mindre till förståelsen. Trots mängden av data som insamlats, trots alla rapporter som publicerats, saknas det tillfredsställande svar på de flesta av de centrala frågor som reses av informationssamhällets utveckling. Mediaforskningen har alltmer kommit att sysselsätta sig med ytligheter och perifera ämnen. Ett viktigt skäl till att den etablerade massmediaforskningen vacklar beror på att den står på bristfällig teoretisk grund.

Ett huvudproblem för mediaforskningen har varit att bedöma massmedias *effekter.* "Hela studiet av massmedia bygger på antagandet att media har effekter, ändå tycks detta vara den punkt om vilken det råder mest oenighet och osäkerhet",

konstaterar en lärobok i ämnet.[40] Massmediaforskningens klassiska effektstudier har grundats på en modell som givits benämningen "injektionsnålsteorin". Media, antog man, kunde "injicera" ny information och nya åsikter hos den enskilde medborgaren på samma sätt som en läkare sätter sin spruta i en patient. Den psykologiska forskningens förenklade föreställning om "stimulus–respons" passade perfekt som en individualpsykologisk förklaring till hur media direkt och oförmedlat kunde påverka människors sinnen. En närmare granskning av reklamkampanjer, valrörelser och tidningsläsning gav emellertid snart vid handen att åsiktsbildning i allmänhet inte gick till på detta enkla sätt. Kommunikationsmodellens bild av hur opinionsförändringar äger rum var enkel och slagkraftig, men dessvärre föga realistisk.[41]

Telegrafmodellen underförstår en speciell syn på hur kunskapsbildning går till. Denna föreställning, som i förstone kan synas plausibel, har givits namnet "hinkmodellen".[42] Hjärnan är som ett slags ämbar som efter hand fylls av kunskap som förmedlas via sinnena. Information betraktas som ett slags föremål; kunskapen utgörs av ett antal informationselement som tas emot och lagras. Information har en "källa" och kan "förmedlas"; kunskapen "växer". Problemet med denna mekaniska bild av kunskapsbildningen är att den endast tillmäter mottagaren en passiv roll. Det finns emellertid alternativ till denna förenklade bild. En sådan är den kritiska rationalismen. Kunskapsbildningen grundas här på ett *aktivt* element, på förmågan att via komplicerade avkodningsprocesser bringa

40. Denis McQuail, *Mass Communication Theory*, 2 uppl., Sage, London 1987, s. 251.
41. McQuail 1987, kap 9. Jfr Kent Asp, *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*, Akademilitteratur, Stockholm 1986.
42. "The bucket theory of the mind." Karl R. Popper, *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*, Oxford University Press, Oxford 1983, s. 60 ff.

ordning i mängden av intryck. Den grundläggande logiken bygger på principen om "trial and error", successiv feleliminering.[43]

Mediaforskningens senare utveckling kan sägas bestå av en serie försök att reparera det inledande nederlaget. Den ursprungliga, enkla modellen har på olika sätt modifierats och utökats. Kanske har media inga effekter alls, kanske sker åsiktsförmedling i två eller ännu flera steg, kanske tar det lång tid innan eventuella förändringar äger rum, kanske har media endast effekt under kriser, kanske är media bättre på att förstärka än att förändra attityder osv. Det har i allmänhet varit fråga om att lappa och laga en modell, vars grunder i allmänhet inte ifrågasatts. Den generella föreställningsramen utgörs fortfarande av sändare, kanaler och mottagare; forskningen har därmed förblivit ett letande efter instrumentella effekter.

Som alternativ till denna modell kan ett helt annat perspektiv formuleras. Kommunikation bör i stället ses som ett utbyte av meddelanden mellan sociala aktörer. Förhållandet mellan sändare och mottagare kan inte reduceras till mekaniska effekter. Mottagaren är ingen dataskärm på vilken sändare skriver in sina tecken. "Mottagaren" är en socialt handlande individ; "mottagandet" är en aktivt skapande handling. Att ta emot ett meddelande är att tolka och bedöma med ledning av sin personliga och sociala situation, av sina uppfattningar, åsikter, opinioner och förväntningar. Kommunikationens sociologi kommer därmed att handla om social interaktion, inte om mekanik.[44] Ingenjören ersätts av humanisten.

43. Popper 1983, s. 63 ff. Se vidare nedan, kapitel 4.
44. Raymond Boudon, "Idéologie et communication", i Francis Balle, red., *Le pouvoir des médias*, Presses Universitaires de France, Paris 1987, s. 69 f. Boudon bygger på arbeten av den franske sociologen Jean Cazeneuve. Jfr Winkin, red., 1981.

Maskinmodellen

De i detta kapitel presenterade modellerna har spänt över ett brett spektrum. De har handlat om arbetsledning, beslutsfattande, planering, byråkrati, makt, politik och kommunikation. Ändå finns det tydliga gemensamma drag. Tankebilderna har i själva verket en och samma grundstruktur.

Modellen har för det första ett *subjekt*. Det finns en *någon* som vill styra utvecklingen, kontrollera något förlopp eller kolonisera framtiden. Det rör sig inte om några helt automatiskt gående processer, det är heller inga anonyma strukturer som innehar huvudrollen. Subjektet är en handlingsberedd aktör.

Detta subjekt är utrustad med något mycket speciellt, nämligen med *viljeyttringar*. Modellens subjekt äger en aktningsvärd förmåga att ge besked. Den bild som frammanas är snarast ett truppförande befäl, som manar fram sina preferenser likt drillade soldater över ärans fält. Dessa yttringar av subjektets vilja äger klarhet, konsistens och entydighet.

Subjektet står emellertid inte ensam med sina viljeyttringar. Till sitt förfogande står ett *instrument*. Detta är modellens tredje grundelement. Det är detta verktyg, denna apparat som är själva kvintessensen. Via detta instrument står subjektet i förbindelse med yttervärlden. Ett subjekt utan instrument är som en pilot utan flygplan eller en svarvare utan svarv.

Modellens fjärde komponent är *resultat*. Instrumentet finns inte till för sin egen skull. Instrumentet är till för att göra verkan. Hela modellen är uppbyggd på syftet att nå resultat. Med resultat avses här en förändring av den verklighet som ligger utanför såväl subjektet som instrumentet. Resultatet avser extern påverkan. Viljeyttringarna matas in i maskinen

(*input* i systemteoretisk terminologi), resultaten matas sedan ut (*output*).

Modellen kan sålunda bedömas efter dess faktiska verkningsgrad. Det som kommer ut som resultat kan sättas i jämförelse med de viljeyttringar som fördes in i maskineriet. Man kan göra en bedömning av processens *effektivitet*. Detta utgör modellens femte kriterium.

Figur 2.1 ger en överblick över de modeller som granskats i detta kapitel. Utan alltför stor ansträngning kan man urskilja hur dessa fem grundelement kommer till konkret uttryck i varje enskilt fall.

Denna systematisering gör det lättare att se vad som utgör maskinmodellens alldeles speciella antaganden. Det handlande subjektet och det åstadkomna resultatet förbinds av ett antal mellanled, vilka följer på varandra i en förutbestämd ordning. Det är egentligen fråga om enklast tänkbara konstruktion, nämligen en rätlinjig sekvens. Först kommer ett subjekt med vilja, sedan kommer ett instrument och sedan följer ett resultat. Ett annat viktigt element är att förbindelserna mellan de olika leden inte bara är enkelriktade utan också entydiga. Själva redskapet, instrumentet, kan därför liknas vid en maskin. Liknelsen med den klassiska mekaniken är uppenbar.

Maskinmodellen kan lika gärna ges namnet instrumentalism. Människor och organisationer ses som medel, vilka kan användas för att nå bestämda mål. Maskinmodellen är uttryck för en instrumentalistisk syn på människa och samhälle.

En holländsk forskare har i fyra punkter sammanfattat den rationalistiska centralstyrningens metod:

1. Det finns endast ett enda eller ett fåtal centra för beslut och styrning.

Figur 2.1 Maskinmodellen

	Subjekt	Inmatning (*input*)
Taylorism	Ingenjör	Order
Beslutsteori	Beslutsfattare	Preferenser
Programbudgetering	Tjänsteproducent	Mål
Planhushållning	Planerare	Vetenskaplig kunskap
Byråkrati	Överordnad	Direktiv
Maktens urtyp	Härskare	Befallning
Det politiska systemet	Medborgare, politiker	Åsikter, krav
Kommunikation	Sändare	Information

2. Metoden grundas på förutsättningen att det finns vetenskapliga och tekniska lösningar på sociala problem. Den strävar efter översikt, förutsägbarhet och en enda korrekt lösning.
3. För att bli kvitt störande osäkerhet inriktas ansträngningarna på att stabilisera omgivningen.
4. När omgivningen utgörs av människor förlitar den sig på reglering, på följsamma organisationer och medborgare och, om nödvändigt, på tvångsmedel för att förverkliga centralt fastställda beslut.[45]

45. Herman van Gunsteren, *The Quest for Control*, akad. avhandling, Universitetet i Leiden, 1972, s. 189.

Instrument	Utmatning (*output*)	Effektivitetskriterium
Specialisering	Utförande	Produktivitet
Kalkyl	Beslut	Rationalitet
Program	Medel	Måluppfyllnad
Plan	Genomförande	Styrning
Hierarki	Verkställighet	Auktoritet
Tvång	Lydnad	Makt
System	Åtgärder	Representativitet
Kanal	Mottagande	Effekt

3. Den efterindustriella utmaningen

Stora delar av de samhällsvetenskapliga modellverkstäderna håller på att förvandlas till industrimuseer. De tidigare så glänsande och väloljade maskinerna står nu rostande och övergivna i väntan på konservering.

Det finns en allmän, men långt ifrån entydig, överensstämmelse mellan samhällsbild och produktionssystem. Man kan i själva verket fråga sig varför maskinmodellen haft en så stark ställning under så lång tid. En förklaring är att denna tankefigur så uppenbart inspirerats av industrialismens väsentligaste produktionsmetod, nämligen fabrikssystemet. Eftersom varuproduktionen organiserats efter det löpande bandets instrumentella rationalitet har det också legat nära till hands att föreställa sig att hela samhället fungerar och kan styras som ett maskineri.

Den eftersläpande självförståelsen innebär att samhällsbilden förändras långsammare än ekonomi och samhälle i övrigt. Industrialism övergår i det efterindustrialism. Industrialismens samhällsbilder lever emellertid fortfarande i stor utsträckning kvar.

Att skildra den historiska utvecklingen i breda kategorier såsom ”industriell” respektive ”efterindustriell” utgör givetvis en långt gående stilisering. En sådan förenkling förbiser med nödvändighet många detaljer och nyanser, men befräm-

jar å andra sidan en överblick av de stora utvecklingslinjerna. De viktigaste dragen i den nu pågående förändringen kan i största korthet karaktäriseras på följande sätt.[1]

Jordbruk och industri blir en försörjningskälla för en allt mindre del av befolkningen. Det innebär inte att jordbruks- och industriproduktionen minskar. Tvärtom kan, till följd av automatisering och tekniska framsteg, allt färre människor producera allt mer.

Det är därför missvisande att föreställa sig att historien genomlöper från varandra avgränsade "stadier". Att jordbrukssamhället avlösts av industrisamhället och industrisamhället i sin tur av det efterindustriella samhället innebär inte att jordbruk och industri "försvinner" såsom en passerad etapp på en vägsträcka. Även i det efterindustriella samhället förekommer en omfattande framställning och jordbruks- och industriprodukter, men dessa näringsgrenar berör allt färre människors arbetsliv. Varuproduktionen frikopplas från sysselsättningen.

Immateriella utbyten blir viktigare än materiella. Världsekonomin bestäms i ökande grad av kapitalrörelser i global skala. Valutahandel och krediter får ökad betydelse. Dessa immateriella byten får ett allt svagare och oförutsägbart samband med varu- och tjänstehandeln. Symbolekonomin lever mer och mer sitt eget liv.

1. Framställningen baseras bl.a. på Peter F. Drucker, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, 64, 1986, s. 768-791; Charles F. Sabel & Michael Piore, *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984; Michel Crozier, "L'Etat bloqué", *Le Débat*, 53, 1989, s. 36-48; Scott Lash & John Urry, *The End of Organized Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1987; Manfred Kochen & Karl W. Deutsch, *Decentralization. Sketches Toward a Rational Theory*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge Mass. 1980; Birgitta Södergren, *När pyramiderna rivits. Decentralisering i praktiken*, Timbro, Stockholm 1987. Jfr Daniel Bell, *The Coming of Postindustrial Society*, Heinemann, London 1974.

Produktionsprocessen förändrar karaktär. Det visar sig att massproduktionen endast var en parentes i utvecklingen. Massproduktionens ekonomiska överlägsenhet förutsatte masskonsumtion och standardisering. Men utvecklingen går nu mot diversifiering. Maskiner kan lätt ställas om. Automatisering och datastyrning gör att många olika produkter kan framställas snabbare och säkrare med allt färre arbetares insats. Effektiva leverantörs- och distributionssystem minskar behovet av lagring. Fler och mindre produktionsenheter kommer närmare marknadens efterfrågan.

Icke-materiella resurser blir mer avgörande. Kvalitet, kunskap, flexibilitet och samarbetsförmåga fäller utslaget. Utvecklingen ställer ökade krav på självständighet. Det är i mycket fråga om en självförstärkande process. De yttre kraven, de nya produktionsmetoderna, förutsätter större ansvarstagande från enskilda medarbetare och organisationsenheter. Samtidigt växer kraven på självständighet fram inifrån. Kraven på självbestämmanderätt stiger i takt med de egna erfarenheterna.

Förutsättningen för denna utveckling är att medborgarnas resurser ökat. Sett i ett lite längre perspektiv har medborgarna i de utvecklade industristaterna obestridligen fått en starkt ökad levnadsstandard. ”Den sociala frågan”, som var det mest brännande samhällsproblemet för ett sekel sedan, är i ett land som Sverige nu i stort sett löst; alla tillförsäkras en viss materiell grundtrygghet. Den stigande utbildningsnivån, kvinnornas ökande oberoende och den av massmedia förmedlade kunskapen om omvärlden har också bidragit till att medborgarnas allmänna självständighet har ökat.

Komplexiteten i de mellanmänskliga relationerna tilltar. Fler och fler självständiga institutioner och individer träder i förbindelse med varandra. Utvecklingen går mot minskad

enhetlighet. Även i Sverige märks denna förändring.[2] Yrkes- och klasstrukturen blir mer fragmenterad. De tunga intresseorganisationernas ledningar utmanas både utifrån och inifrån. Partisystemet förändras i riktning mot minskad stabilitet och ökad rörlighet. Massmedia går in i den elektroniska uppsplittringens tid med mer diversifierat utbud. Den svenska enhetskulturen utmanas; den svenska modellens samförståndsfilosofi ifrågasätts. Sverige blir till följd av invandring och internationella impulser mer och mer flerkulturellt. Manskulturen utmanas. Regioner och kommuner blir mer självständiga. Privata och offentliga organisationer decentraliseras. Efterfrågan på privata och offentliga tjänster blir mer och mer varierad.

Själva sinnebilden för det efterindustriella samhället är informations- och kommunikationssystemens exploderande utveckling. Datateknikens utveckling från 1950-talets hålkort, över 1960-talets stordatordinosaurier och 1970-talets mikrochips till 1980-talets bärbara persondatorer kan ses som en metafor för hela samhällsvecklingen.

Ett av det efterindustriella samhällets arv från industrisamhället är miljöproblemen. Stordriften och massproduktionen byggde på kalkyler som förbisåg de långsiktiga effekterna på naturen. Konsekvenserna för miljön tvingar fram ett ekologiskt helhetstänkande.

Gränsöverskridandena blir allt vanligare. Geografiska avstånd överbryggas. Informationstekniken förbinder olika världsdelar till ”den globala mediabyn”. Masskulturen blir mer och mer internationell (dvs i praktiken närmare bestämt västerländsk, närmare bestämt amerikansk). Många problem, såsom miljöfrågor, kan inte lösas enbart på nationell grund. Det ekonomiska livet internationaliseras. Nationalstaten

2. Jfr Olof Petersson, ”Maktförskjutningar”, *Plan*, 43, nr 1-2, 1989, s. 5-10.

kläms mellan å ena sidan internationalisering och å andra sidan decentralisering.

Det efterindustriella samhällets särdrag har ibland karaktäriserats med hjälp av begreppet *postmaterialism*. Uttrycket är träffande på två sätt. Dels fångar det en utveckling som innebär att materiella faktorer får relativt sett minskad betydelse. Dels uttrycker postmaterialismen en grundläggande värderingsförändring i de efterindustriella samhällena.

Ekonomiska faktorer spelar en avgörande roll i en situation av ekonomisk knapphet. Men i takt med att knappheten försvinner avtar också betydelsen av ekonomiska omständigheter. Man kan därför tala om "den avtagande marginalnyttan av ekonomisk determinism". Systematiska jämförelser mellan olika länder visar att såväl genomsnittlig livslängd som ekonomisk jämlikhet står i starkt samband med landets ekonomiska utvecklingsnivå. Men det viktiga är att sambandet bara gäller upp till en viss nivå. Över en viss gräns mattas kurvan av. En ytterligare ökning av den ekonomiska nivån spelar mindre och mindre roll; livslängd och jämlikhet är ändå ungefär densamma.[3] Utvecklingen kan beskrivas som en mättnadsprocess.[4]

Välfärdsstatens institutioner byggdes upp, och har också varit relativt effektiva, för att åstadkomma en allmän standardhöjning och för att fördela vissa grundläggande sociala förmåner. Det är däremot långt ifrån säkert att samma institutioner förmår att producera samma resultat under starkt förändrade villkor. I fransk debatt talar man om "jämlikhetsmaskinen som går på tomgång". Välfärdsinstitutionerna ger en avtagande marginalnytta och alstrar fler och fler oönskade

3. Ronald Inglehart, "Value Change in Industrial Societies", *American Political Science Review*, 81, 1987, s. 1289-1319.
4. Se Johan Asplund, *Om mättnadsprocesser*, Argos, Uppsala 1967.

sidoeffekter. Jämlikhet som princip kan därigenom leda till ojämlikhet som resultat.[5] Förutsättningen för en enhetlig välfärdspolitik är att behoven är enhetliga, att medborgarnas krav på politiska reformer är relativt entydiga och generella. I den mån önskemålen differentieras ställs också krav på differentierade lösningar och institutioner.[6]

De nya generationer av medborgare som nu når myndighets- och rösträttsåldern har växt upp i ett välfärdssamhälle med ekonomisk och social grundtrygghet. Det vore förvånande om deras värderingar inte i något avseende skilde sig från de äldre generationer vars politiska erfarenheter formats i ett samhälle präglat av fattigdom, social otrygghet och skarpa klassklyftor. Denna förskjutning har beskrivits som en förändring i riktning mot postmaterialistiska värderingar.

Attitydundersökningar har kunnat belägga att en sådan förändring faktiskt äger rum. Klassröstningen tenderar att försvagas; nedgången beror till stor del på att det bland de yngre generationerna finns allt fler undantag från de gamla reglerna om att arbetare röstar på vänsterpartier och medelklassen på borgerliga partier. Icke-materiella problem ges ökad vikt jämfört med de traditionella materiella, dvs socialekonomiska frågorna. Typiska postmaterialistiska värderingar handlar om miljö, fred, kvinnofrågor samt fri- och rättigheter.[7] Den postmaterialistiska människan är en inifrån styrd person, en ”inrevärldsmänniska”.[8]

5. Alain Minc, *La machine égalitaire*, Grasset, Paris 1987.
6. Anne-Marie Lindgren, ”Nya förutsättningar för välfärdspolitiken”, *Tiden*, 4, 1989, s. 255-231.
7. Inglehart 1987. Det har varit ett ämne för debatt hur pass enhetliga de postmaterialistiska värderingarna egentligen är. För en översikt över forskningsläget samt en tillämpning på svenska data, se Bo Reimer, ”No Values - New Values? Youth and Postmaterialism”, *Scandinavian Political Studies*, 11, 1988, s. 347-359.
8. Hans L Zetterberg m.fl., *Det osynliga kontraktet. En studie i 80-talets arbetsliv*, Sifo, Stockholm 1983, s. 37 ff.

Det efterindustriella samhällets problem tolkas ibland som en kris för demokratin och för välfärdsstaten. Men man kan lika gärna se de postmaterialistiska yttringarna som en konsekvens av demokratins och välfärdsstatens framgångar. Just därför att den ekonomiska och politiska strukturen har lyckats frambringa en viss välfärd för det stora folkflertalet uppstår nya krav. De etablerade institutionerna ställs därför på hårda prov. Valmöjligheterna ökar, antalet deltagare stiger, önskemålen blir fler och varierade, komplexiteten tilltar, belastningen ökar. Institutioner och tankemodeller visar sig plötsligt vara föråldrade.

Från det vertikala till det horisontella samhället

Instrumentalismens maskinmodell passar bäst i vad man skulle kunna kalla ett *vertikalt* samhälle. Det vertikala samhället bygger på en hierarkisk princip, på en mer eller mindre strikt genomförd över- och underordning. I de äldre traditionella samhällena bestämdes människors plats i samhällspyramiden av börds- eller ståndstillhörighet. I industrisamhället var förhållandet till produktionsmedlen den viktigaste bestämningsfaktorn; den sociala ställningen avgjordes av klasstillhörigheten. Industrialismens samhällsstruktur får en nästan övertydlig åskådlighet i bruksortens bebyggelse. Längst uppe på höjden låg patrons herrgård. Därefter följde de högre tjänstemännens villor och de lägre tjänstemännens småhus. Nere vid fabriken trängdes arbetarlängorna.

Maskinmodellen har samma grundläggande logik som det vertikala, hierarkiska samhället. Den instrumentella modellen kan i samtliga fall tänkas vara riktad uppifrån och ner. Ett efterföljande, underliggande, led är entydigt bestämt av det närmast föregående. Förbindelsen är asymmetrisk. Ett sub-

jekt, det må vara en ingenjör, beslutsfattare, planerare, härskare eller sändare, styr och kontrollerar via ett instrument något underlydande subjekt.[9]

Den mekaniska modellen associerar till industriproduktionens föreställningsvärld. Materiella objekt bearbetas, sammansätts och sänds vidare. Processens olika led förbinds av kedjor, band och transportörer. Förbindelsen mellan orsak och verkan är enkelriktad och tydlig. En stöt eller knuff leder till en iakttagbar materiell verkan. Flöden regleras via pumpar och rörsystem. Att behärska denna process är att ingripa och styra via reglage, rattar, knappar och tangenter.[10]

Hierarkins och styrningskedjans instrumentalistiska modell kan betraktas som en rent teoretisk konstruktion, som en tankemässig renodling. Som sådan är modellen oantastbar. Det är i detta fall inte fråga om en verklighetsbeskrivning utan om ett rent begreppsligt tankeredskap.

Maskinmodellens användning har emellertid inte endast varit begränsad till denna abstrakt teoretiska nivå. Det är, som kapitel 2 visat, inte svårt att finna prov på åtskilliga försök att ta maskinmodellen i praktisk användning. Modellen har använts som en karta för att beskriva hur samhället fungerar, men den har också tagits i bruk som en plan för att förändra och omskapa mellanmänskliga relationer.

Det är i detta praktiska hänseende som maskinmodellen nu låter sig bedömas. Erfarenheterna är i allt väsentligt negativa. Det är ingen överdrift att tala om instrumentalismens kris. I den mån maskinmodellen faktiskt fungerar, antingen som

9. Jfr t.ex. Lucien Sfez, *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1981; John S. Dryzek, "Compexity and Rationality in Public Life", *Political Studies*, 35, 1987, s. 424-442.

10. Det skulle här föra för långt att jämföra denna modell med en i vetenskapen länge förekommande uppfattning om kausalitetens natur. Men man kan här givetvis höra orsakskedjans rasslande.

beskrivning eller som förebild, är det som ett mer och mer sällsynt undantag.

Det skulle kräva en stor undersökning att närmare klarlägga orsakerna till maskinmodellens misslyckande. Erfarenheterna tyder på att det rör sig om ett komplicerat samband mellan modellens inre logiska ofullständigheter och olika yttre omständigheter som försvårat eller omöjliggjort dess praktiska funktionssätt.

Vad som i detta sammanhang är av speciellt intresse är klyftan mellan samhällsbild och samhälle. Maskinmodellen lämpade sig mer för industrialismens vertikala samhälle. Det efterindustriella samhället kan beskrivas som ett *horisontellt* samhälle. Att med hjälp av maskinens modell söka utöva makt i ett sådant samhälle leder till omedelbara problem.

Att samhället håller på att förändras från en vertikal till en horisontell struktur innebär givetvis inte att det är fråga om ett plötsligt inträffande epokskifte. Det rör sig om en gradvis utveckling, som dessutom går olika raskt inom skilda delar av samhället. Vertikala, hierarkiska system fortlever vid sidan av nya inslag som har den horisontella samhällstypens kännemärken. Men den allmänna rörelseriktningen är ändå omisskännlig. För att skärpa blicken för denna utveckling är det ändamålsenligt att stilisera två renodlade samhällstyper, den vertikala respektive den horisontella.

Att försöka skildra skillnaden mellan de två modellerna med hjälp av rumsliga bilder kan såväl underlätta som begränsa tanken. En förenklad illustration ges i figur 3.1. Den vertikala modellen kan åskådliggöras med en nedåtriktad pil; ett större system av sådana pilar kan representeras i form av en pyramid. Den horisontella principen kan i sin enklaste variant föreställas som en yta. Positionen på detta plan måste bestämmas med hjälp av två koordinater; kartan har såväl

longitud som latitud. Olika delar av detta fält är bebodda, uppodlade. En del områden kan till större eller mindre del överlappa varandra. Denna geometriska bild har emellertid den begränsningen att den inte lika åskådligt förmår ge uttryck för det förhållandet att fältets två axlar i princip kan utsträckas till tre eller ännu fler dimensioner. En mer exakt term för den horisontella modellen, om man vill fasthålla vid de rumsliga bilderna, vore det flerdimensionella samhället.

Det vertikala samhället är ett ojämlikt samhälle. Det horisontella samhället kan emellertid inte beskrivas som i alla avseenden nivellerat eller baserat på fullständig likhet. Det horisontella samhället förutsätter arbetsdelning, specialisering och självstyre.

Den enskildes standardreaktion inför förändringar i det vertikala samhället är: ”Ingen har frågat oss, men nu skall vi uppenbarligen göra så här”. Medborgaren i det horisontella samhället reagerar i stället med kommentaren ”Nu får vi tydligen klara oss själva”.

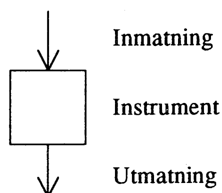
Skillnaden mellan de två modellerna utvecklas i figur 3.2. Det skall åter understrykas att det rör sig om en schematisering. Det kan i verkligheten finnas många gradskillnader, nyanser och kombinationer. Det är i stället fråga om en renodling av två uppsättningar karaktärsdrag.

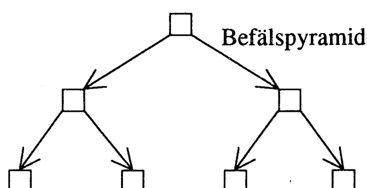
Antalet aktörer är i det vertikala samhället litet. I extremfallet rör det sig om ett enda handlande subjekt. Många enskilda kan vara berörda, men det sker i så fall som kuggar i det stora maskineriet, som delar i en maskinmässig organisation eller som mottagare, verkställare och undersåtar.

Förändringen i riktning mot ett horisontellt samhälle innebär att antalet självständigt handlande aktörer ökar. Fler och fler reser anspråk på att bli hörda. Individer och grupper formulerar krav och stärker sin beredskap att aktivt ingripa.

Det vertikala samhället

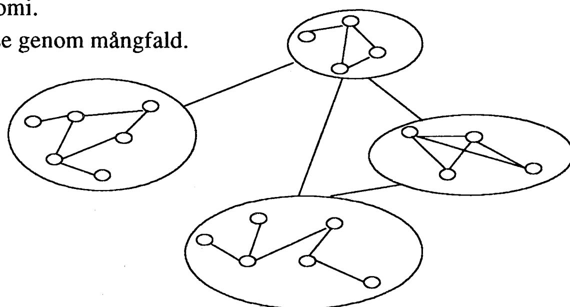
Hierarki.
Styrning genom
över/underordning.





Det horisontella samhället

Autonomi.
Styrelse genom mångfald.



Figur 3.1 Två samhällsmodeller

Figur 3.2 Det vertikala och det horisontella samhället

	Det vertikala samhället	Det horisontella samhället
Aktörer	Få	Många
Struktur	Sluten	Öppen
Variation	Enhetlighet	Differentiering
Framtidsperspektiv	Stabilitet	Oförutsägbarhet
Det oväntade	Avvikelse	Innovation
Problemlösning	Konsensus	Konflikt
Samförstånd	Implicit	Explicit
Logik	Kategorier	Flerdimensionalitet
Tidsordning	Sekvens	Samtidighet
Makt	Befäl	Autonomi
Kontroll	Reglementering	Reglering
Politik	Styrning	Styrelse
Förnuft	Rationalitet	Rationalism

Utvecklingen från undersåte till medborgare medför att människor inte accepterar påbud enbart därför att de kommer uppifrån. Beslut uppfattas som bindande och legitima endast om de motiveras med för medborgaren acceptabla skäl och argument.

En i de utvecklade industristaterna vanlig form för centralt politiskt beslutsfattande bygger på att staten utser ett litet antal privilegierade parter, vanligen företrädande de stora ekonomiska intresseorganisationerna. I samma takt som fler och fler intressegrupper ställer krav på deltagande och representation försvåras denna korporativa typ av konfliktlösning.[11] De "järntrianglar" av segmenterad intressegemenskap som bildats av organisationer, politiker och tjänstemän bryts upp under trycket av aktionsgrupper, miljöintressen, andra nya organisationer samt massmedia.[12]

Det är ett räknemässigt faktum att med ett stigande antal aktörer ökar antalet teoretiskt tänkbara relationer, koalitioner och skiljelinjer inte endast proportionellt utan exponentiellt. Ett växande antal aktörer förbinds genom ett nätverk av tilltagande komplexitet.

En utveckling i denna riktning kan beskrivas som att samhället blir mer pluralistiskt. Med pluralism menas här en mångfald av varandra oberoende aktörer. Det horisontella samhället är ett pluralistiskt samhälle.

En öppen struktur är därmed ett viktigt kännetecken på ett horisontellt samhälle. Deltagandets avgränsning är inte för-

11. Michele Micheletti, *Organizing Interest and Organized Protest. Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO)*, Stockholm Studies in Politics, 29, Stockholms universitet 1985, kap. 1. På några punkter överensstämmer uppdelningen vertikalt–horisontellt samhälle med Michelettis två idealtyper "neo-corporatist" respektive "pluralist".
12. Jfr Olof Petersson, *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*, Carlssons, Stockholm 1989, kap. 1.

bestämd. Men öppenheten har inte endast att göra med själva antalet aktörer. Det vertikala samhällets planmässiga maskinmodell har ofta som utsagd förutsättning att det existerar en enda korrekt lösning på ett givet problem och att det dessutom står i mänsklig makt att finna denna lösning och omsätta den i praktisk verkan. Det öppna samhället bygger på en mer ödmjuk inställning till möjligheten att inrätta samhället efter planmässiga intentioner. Betoningen ligger snarare på att finna institutioner och beslutsformer som tillåter sökande och lärande av misstag. Detta tema kommer att utvecklas närmare i nästa kapitel.

Graden av variation är ytterligare ett kriterium som skiljer de båda modellerna. Den vertikala instrumentalismen förutsätter ett stort mått av enhetlighet. De mest gynnsamma förutsättningarna för att maskinmodellen skall kunna fungera är dels att omgivningen är stabil och beräkningsbar, dels att de intressen som skall tillgodoses är tydliga och konsistenta. De negativa erfarenheterna av maskinmodellen berodde inte minst på att dessa förutsättningar i praktiken inte var uppfyllda. I det efterindustriella samhället blir dessa antaganden än mer orealistiska. Detta samhälle utmärks av differentiering snarare än enhetlighet. Variationsrikedom är i det vertikala samhället ett störande element, men i det horisontella samhället ett värde i sig.

Framtidsperspektivet i det horisontella samhället präglas av oförutsägbarhet. Instrumentalismens kalkylerbara rationalitet kräver emellertid en betydande stabilitet. Standardisering och massproduktion var grunden för industrisamhällets genombrott. Stordriftens strukturrationalisering kom att tillämpas också på samhällenas organisation. Inom såväl företag, kommuner, organisationer som politiska partier sammanslogs små lokala enheter till större. I kommunalhusens cementkon-

struktioner fastlåstes en administrativ struktur i en övertygelse om att den rationella organisationen nu slutgiltigt var funnen och genomförd. Föga anade man att storkommunreformen inte mycket mer än ett decennium senare genom decentralisering och avsektorisering i grunden skulle komma att ifrågasättas. Omorganisationen skulle visa sig vara baserad på ett orealistiskt antagande om stabilitet.

Synen på *det oväntade* skiljer sig därmed radikalt. I den enhetliga, stabila världen kommer det oväntade att betraktas som en avvikelse, som en störning och hot mot systemet. I ett differentierat och öppet samhälle kommer det oväntade tvärtom att ses som en tillgång, som en innovation och en möjlighet till förnyelse.

Problemlösning i ett slutet, enhetligt och stabilt samhälle med få aktörer kan äga rum genom konsensus. I den mån alla inblandade har betydande gemensamma värderingar kommer relativt få grundläggande meningsskiljaktigheter till uttryck. Beslutsfattandet kan äga rum genom tysta överenskommelser. Samförståndet är ofta *implicit.*[13] Denna modell är mindre ägnad för problemlösning i ett horisontellt samhälle. De berörda parterna är många och inte alltid desamma från en gång till nästa. Anspråken skiftar starkt, både mellan aktörer och över tid. Beslutsprocessen leder ofta till *öppen konflikt*. Samförstånd måste sökas genom *explicita* metoder. Beslutsregler måste vara tydliga, kända och allmänt accepterade. Krav måste framföras i öppenhet. Beslut måste fattas under genomskinlighet.

Logiken i det vertikala samhällets struktur kan fångas genom kategorisering. Samhället kan beskrivas med hjälp av ett mindre antal fack. En medlem i det vertikala samhället har en entydigt bestämd position. Det horisontella samhället kan

13. Micheletti 1985.

emellertid inte karaktäriseras med hjälp av detta slag av ordnande tankehjälpmedel. Positioner kan vara mångtydiga och överlappande. Att karaktärisera ett sådant samhälle fordrar en mångfald oberoende kriterier. Det horisontella samhället är därför ett *flerdimensionellt* samhälle.

Tidsordningen i det vertikala samhället sker enligt den rätlinjiga tidens entydiga ordning. Olika moment klaras av ett efter ett, i en bestämd följd, dvs som en *sekvens*. Det horisontella samhället är *simultant*. Många processer pågår parallellt, händelser inträffar samtidigt. Den som bara kan göra en sak i sänder trivs bäst i det vertikala samhället. Det horisontella samhället kräver en betydande simultankapacitet.

Makten i det vertikala samhället utövas genom order, direktiv och befäl. Materiella resurser är utslagsgivande. Idealet för det horisontella samhället är, som senare skall utvecklas närmare, den *autonomt* utövade makten.

Kontrollen i ett vertikalt samhälle grundas på kommando och instrumentell styrning. Även det horisontella samhället fordrar metoder för samordning och kontroll. I fransk debatt förekommer distinktionen mellan *reglementering* och *reglering*.[14] Reglementering är här liktydigt med centralstyrning och tillhör därmed det vertikala samhällets metoder. Det horisontella samhället samordnas genom regulering, dvs. korrigerande metoder för att upptäcka och dra lärdom av misstag.

Politik brukar i det horisontella samhället formuleras i termer av *styrning*. Politikens problem ses som ett styrbarhetsproblem. Det vertikala samhällets alternativ kan formuleras som *styrelse*. Skillnaden motsvaras av engelskans "control" (instrumentell styrning) och "government" (styreskonst).

14. Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne. Stratégie pour un autre changement*, Fayard, Paris 1987, kap. 5.

Kritiken mot det vertikala samhället har ofta formulerats som en kritik mot rationaliteten. I en mening är denna karaktäristik träffande, nämligen om man med rationalitet avser instrumentalism. Ordet brukas här i den mening som finns i begrepp som strukturrationalisering och rationalitetstänkande. Denna kritik behöver därmed inte ses som irrationalism, som en allmän förnuftskritik. Det skall visa sig att det horisontella samhället samordnas genom metoder som i minst lika hög grad är åtkomliga för rationell kritik. I själva verket kan man se det öppna samhället som ett förverkligande av den kritiska rationalismens principer.

4. Institution som kritisk metod

Orsakerna till att maskinmodellen trots allt haft en sådan framgång och varaktighet är, åtminstone, två. Den ena förklaringen har redan berörts. Parallelliteten med industrisamhället och fabrikssystemets logik har givit den instrumentalistiska modellen en inneboende, levande kraft. Det andra skälet är vad man skulle kunna kalla en komparativ pedagogisk fördel. Maskinmodellen är konkret, åskådlig och lättfattlig. Tankekonstruktionen är i ordets bokstavliga mening en ”modell”, ett förminskat föremål som representerar ett större fenomen. Med sina kuggverk, rörledningar, utväxlingar och reglage frammanas en bild av samhället som närmast är fysiskt påtaglig. Som pedagogisk förenkling är maskinmodellen svår att överträffa.

Vad är då alternativet? Det är inte svårt att finna andra bilder och analogier som beskriver hur organisationer och hela samhällen fungerar. Liknelserna med naturen och olika biologiska företeelser har, som redan påpekats, en lång historia. Det finns exempel på att organisationer betraktas som informationsbehandlande hjärnor, som kulturer, som maktsystem, som psykiska fängelser, som självreproducerande system och som dominansinstrument.[1]

Metaforer är oundvikliga. Ingen har lyckats formulera en teori eller uppfattning om samhället utan att falla tillbaka på

1. Gareth Morgan, *Images of Organization*, Sage, Beverly Hills 1986.

någon form av bildspråk eller analogi. Frågan är då hur de olika alternativa bilderna skall bedömas. En möjlighet är helt enkelt att avstå från att ta ställning. Ingen enda bild, hur åskådlig den än är, kan ge rättvisa åt "hela verkligheten". Organisationer kan tolkas på många olika sätt; olika personer kan ha skilda perspektiv på det sociala sammanhang i vilket de ingår. Varje situation kan betyda många olika saker samtidigt. Vilken metafor som passar bäst varierar därför mellan situation, person och tidpunkt.[2]

Denna relativistiska ståndpunkt är fullt berättigad om uppgiften endast är att "kartlägga kartorna". Maskinmodellen, för att ta ett exempel, har givetvis en giltighet i så motto att den varit en inflytelserik tankefigur. Många människor har omfattat den och låtit sitt handlande vägledas av den.

Men i sin yttersta konsekvens leder en sådan relativism till passivitet. Frånvaron av explicita kriterier för att välja och kritisera gör att alla bilder och modeller kommer att betraktas som likvärdiga.

Risken med detta betraktelsesätt är att tankemodellerna i praktiken ändå inte kommer att behandlas som likvärdiga. Frånvaron av utsagda kriterier gör att outsagda värderingar fäller utslaget. Det som många gånger avgör att en modell anammas och får styra tänkandet är dess överensstämmelse med "sunt förnuft", det vill säga de inkörda hjulspårens tankevägar. Det enkelt gripbara fäller utslaget. Den mekaniska samhällsbilden har gynnats av denna tankelättjans pedagogiska fördel.

Maskinmodellen ingår i en familj av liknelser som tillhör tingbegreppens värld. Abstrakta företeelser förlänas konkretion genom att liknas vid fysiska föremål. Viljeyttringar,

2. Morgan 1986, s. 342 ff.

maktförhållanden och mellanmänsklig kommunikation betraktas som ting, sammanhållna av mekaniska förbindelser.

Tankebilderna behöver emellertid inte nödvändigtvis gestaltas med hjälp av en sådan fysisk konkretisering. I själva verket kan man se 1900-talets landvinningar inom tanke- och kulturliv som ett uppbrott från äldre tiders förenklade tingbegrepp. Nya former av "seende" slår igenom. Tankebegrepp behöver inte konstrueras som *ting*, utan kan formuleras som *relationer*.[3]

Erfarenheterna av maskinmodellen visar tingbegreppens begränsningar. Men i instrumentalismens återvändsgränder sker en omorientering. De perspektiv som kommit att utvecklas som alternativ till mekanikens metaforer har vissa betydelsefulla gemensamma drag. Dessa pekar fram emot nya vägar för samhällsteoretiskt tänkande. I stället för planeringsmodellernas instrumentella rationalitet betonas mänsklig kommunikation, successivt lärande, mångfald, problemlösning, konflikthantering, procedurregler, flexibilitet, decentralisering, mångdimensionalitet, opinionsbildning och social interaktion.

Skulle man drista sig att uttrycka de nu aktuella samhällsteorierna i en enda bild vore det snarast det mänskliga språket. Samhället betraktas inte som en apparat, utan som en uppsättning språkregler. Regelbundenheterna och de ordnande elementen i samhällslivet kan enligt denna tanke ses som ett slags *grammatik*. Ett språk har en bestämd syntax, ett böjningsmönster; på liknande sätt kan man tolka mönstret av mänskliga handlingar.

Att denna tanke på senare tid fått förnyad aktualitet innebär ingalunda att den är ny. Det rör sig tvärtom om en föreställning med gamla anor. Vad mera är, det finns ytterligare en bild

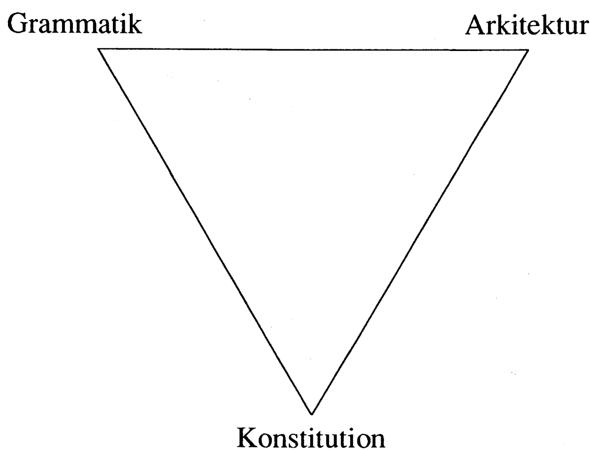
3. Jfr Olof Petersson, *Metaforernas makt*, Carlssons, Stockholm 1987, s. 13 ff.

med näraliggande egenskaper. I svenska språket framträder denna liknelse som en dubbelbetydelse i själva ordet "samhälle". Enligt ordboken betyder samhälle en "helhet bestående av en större grupp individer som lever tillsammans på ett organiserat sätt". Men ordet samhälle står också för en mindre tätort, exempelvis ett stationssamhälle. Byggenskapens metaforer har spelat stor roll i tänkandet om samhället. Man har föreställt sig staten som en stad, politik har setts som samhällsbyggande, utopier har konstruerats i bilder av den perfekta Solstaden.[4]

Två metaforer aktualiseras sålunda, nämligen språkliga uttrycksmedel och stadens offentliga rum. Den bild av samhället som frammanas utgör en speciell förening av frihet och ordning. Det mänskliga handlandet är fritt och fullt av möjligheter. Men denna frihet betingas inte av en frånvaro av regler, utan förutsätter tvärtom ett särskilt slags ordnande system, ett språk eller en stad. Språket och staden utgör inte något en gång för alla givet och oföränderligt system, men inte heller något som låter sig frambesvärjas genom en hastig viljeyttring. Språk och städer är möjliga att lära känna, att granska och att ändra. Winston Churchill myntade en gång aforismen "Vi formar våra byggnader och efteråt formar de oss".[5]

En sådan syn på samhällslivet kan betecknas som *konstitutionalism*. Som statsrättsligt begrepp betyder konstitutionalism en av rättsregler bunden styrelseform. Den offentliga

4. Se allmänt Lewis Mumford, *The City in History*, Penguin, Harmondsworth 1961.
5. Cit. i Joseph F. Freeman, "The Architectural Context of Governmental Experience", American Political Science Association Annual Meeting, Chicago, September 3-6, 1987.



Figur 4.1 Tre begrepp

makten utövas under förutsebarhet och oväld. Konstitutionalism är en teori om den bundna statsmakten.

De tre begreppen *grammatik*, *arkitektur* och *konstitution* bildar en triangel (figur 4.1). Filosofiska utläggningar om språk och kunskapsbildning har inte sällan uttryckts i arkitekturens bildspråk.[6] Kant talar om tankens arkitektur.[7] Arkitek-

6. Daniel Payot, *Le philosophe et l'architecte*, Aubier, Paris 1982.
7. Immanuel Kant, *Kritik der reinen Vernunft*, Werke, 4, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1983, s. 695.

tur och politiskt styrelseskick har ofta haft nära förbindelse; denna förbindelse bildar triangelns andra sida. Stadens symbolsystem har inte endast samma struktur som staten utan kan också ses som en statens representation.[8] Statsmakten har genom tiderna tagit byggnader i bruk för att manifestera sig själv.[9] Upplysningstidens och franska revolutionens idéer om framsteg och förnuft tog gestalt i djärva byggnadsprojekt.[10] Även kopplingen mellan språk och styrelseform, triangelns tredje sida, går långt tillbaka. Thomas Paine har uttryckt tanken, som blivit klassisk: "De amerikanska konstitutionerna är för friheten vad grammatiken är för språket: de definierar dess delar och förenar dem i en syntax".[11]

De tre begreppen grammatik, arkitektur och konstitution utpekar en alternativ väg för tankebildningen. Mänskliga organisationer behöver inte nödvändigtvis uppfattas med hjälp av biologins och den fysiska materiens bildspråk. Tingbegrepp kan ersättas av relationsbegrepp. Den gemensamma nämnaren för språket, staden och författningen är att de kan ses som olika varianter av ordnande regelsystem.

Därmed öppnas en möjlighet att definiera begreppet institution utan att behöva falla tillbaka på mekanikens instrumentalistiska föreställningsvärld. Med en institution avses *en uppsättning regler för gemensam problemlösning*.

8. Youri Lotman, "Sémiotique d'une ville", *Lettre internationale*, 13, 1987, s. 33.
9. Martin Warnke, red., *Politische Architektur in Europa von Mittelalter bis heute. Repräsentation und Gemeinschaft*, DuMont, Köln 1984; Dag Myklebust, "Statens bygninger", *Samtiden*, 93, 1984:2, s. 7-16. Jfr Martin Damus, "Architektonische Form und staatliche Repräsentation", *Leviathan*, 10, 1982, s. 555-584.
10. Annie Jacques & Jean-Pierre Mouilleseaux, *Les architectes de la liberté*, Gallimard, Paris 1988.
11. Thomas Paine, *The Rights of Man*, Penguin 1976, s. 117; jfr Torbjörn Vallinder, "The Impact of the American Constitution in Sweden up to June 1809", statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 1987, s. 17.

Denna definition kan ses som en generalisering av det statsbegrepp som inom juridiken utvecklas av bl.a. österrikaren Hans Kelsen. Kelsens nydaning inom statsrättsvetenskapen skedde som en direkt reaktion mot ålderdomligt och ovetenskapligt tankegods i det statsfilosofiska tänkandet. Staten sågs i de traditionella teorierna som ett fysiskt eller biologiskt föremål. Kelsen vände på perspektivet. Staten, menade Kelsen, borde betraktas som ett abstrakt system av rättsnormer.[12]

Det ligger nära till hands att inte endast betrakta staten utan även andra föreningar och associationer på liknande sätt. Det centrala elementet i den föreslagna definitionen är uttrycket *regeluppsättning*. Men ytterligare två preciseringar är betydelsefulla. Att reglerna rör *gemensamma* problem innebär att institutioner per definition handlar om någon form av kollektivt handlande. Att reglerna handlar om *problemlösning* innebär att handlandet i åtminstone något avseende är obestämt. I den mån alla berörda individer utan någon institution ändå skulle handlat på samma sätt är institutionen obehövlig. En institution är en metod för att lösa för flera människor gemensamma problem.

Vill man finna en liknelse till detta institutionsbegrepp ligger det närmast till hands att söka andra sammanhang där problemlösningsmetoder tillämpas. Ett sådant är vetenskapen. Forskningens metodlära kan ses som en parallell till samhällets institutionslära.[13] Denna analogi kan bidra till att utveckla alternativa sätt att förstå hur institutioner fungerar.

Vad var det som gjorde att vetenskapen i det antika Grekland inte bara blivit berömd utan kommit att betraktas som ett

12. Se t.ex. Hans Kelsen, "Den rena rättsläran: dess metod och grundbegrepp", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 36, 1933, s. 193-244. Jfr Olof Petersson, *Metaforernas makt*, kap. 3.
13. *Metaforernas makt*, s. 178 ff.

mirakel och grundläggande för den västerländska kulturen? Det var knappast själva forskningsresultaten. Många av grekernas teorier och föreställningar betraktas numera som felaktiga, sedan länge överspelade. Storheten låg inte i första hand i resultaten, utan i metoden. Slutsatser grundade på systematisk observation ersatte myter och spekulation. Man fordrade belägg och rationella argument, man reflekterade över sina undersökningsmetoder. Attityden utgjordes av en egenartad blandning av övertygelse och skepticism. Djärva tankar framfördes, men de åtföljdes av motargument och självkritik. Slutsatser gjordes åtkomliga för öppen granskning och debatt.[14]

Denna inställning till kunskapsbildning och problemlösning har givits namnet *kritisk rationalism.* Bland samtida filosofer är det framför allt Karl Popper som anknutit till denna tradition. Popper har dels formulerat ett antal kunskapsteoretiska grunder för vetenskapen, dels analyserat hur dessa grundprinciper kan tillämpas för att förstå politik och samhällsliv.[15]

Den allmänna tanken är att all vetenskap börjar med problem och slutar med problem, och att vetenskapen växer genom upptäckt av nya djärva teorier och genom kritik av konkurrerande teorier.[16] Vetenskapliga upptäckter följer således tre steg. För det första gör sig människor föreställningar, skapar myter, teorier och gissningar *("trial")* för att få grepp om de oräkneliga problem som den komplexa omvärlden erbjuder. För det andra, och det är detta som skiljer vetenskap

14. G.E.R. Lloyd, *The Revolutions of Wisdom. Studies in the Claims and Practice of Ancient Greek Science*, University of California Press, Berkeley 1987.
15. För en introduktion till Poppers filosofi, se t.ex. Jean Baudouin, *Karl Popper*, Que sais-je? Presses Universitaires de France, Paris 1989; Håkan Holmberg, *Att läsa Karl Popper*, Timbro, Stockholm 1984.
16. Karl R. Popper, *Conjectures and Refutation. The Growth of Scientific Knowledge*, 4 uppl., Routledge and Kegan Paul, London 1972, s. 407.

från annan kunskap, underställs dessa hugskott en sträng och systematisk prövning; endast de teorier som överlever försöken att vederlägga dem *("error")* accepteras tills vidare. För det tredje görs hela denna granskningsprocedur tillgänglig för offentlig kritik. Om andra personer skall kunna upprepa försöken måste teorier och metoder vara möjliga att kommunicera (*intersubjektivitet*).

Den kritiska rationalismens syn på kunskapsbildning har därmed tre karaktärsdrag. Den är *probleminriktad*, den bygger på försök att *vederlägga* (falsifierbarhet) och den eftersträvar *objektivitet.*[17]

Betoningen av problemformuleringens betydelse utgör en kritik mot andra teorier om hur kunskapsbildning går till. Forskaren kan inte sitta och vänta tills naturen behagar avslöja sina hemligheter. Kunskap byggs inte genom att försiktigt lägga en detaljobservation till nästa. Kunskapsbildning är en aktiv handling. Naturen berättar ingenting utan att först bli tillfrågad. Ju nyare och ju djärvare frågor, desto mer banbrytande kunskap. Upptäckter är skapande handlingar.

Vetenskapliga metodregler kan aldrig styra upptäckterna; fantasi och nytänkande kan inte regleras. Man kan skilja mellan å ena sidan uppfinningens och innovationens handlingar ("the context of discovery") och å andra sidan prövningens och kontrollens handlingar ("the context of justification"). De vetenskapliga kriteriernas plats är i försöken att vederlägga.

Det är endast meningsfullt att pröva teorier som inte i förväg immuniserats mot all kritik grundad på erfarenhet. Det är fåfängt att hoppas att man skall kunna nå den totala och slutliga Sanningen. Förnuftets försök att förstå den mångfaldiga verkligheten är endast instabila och preliminära. Där-

17. Baudouin 1989, s. 29 ff.

emot erbjuder vetenskapens metodregler ett instrument för att kritisera teoriers hållbarhet. Vetenskap är att på ett systematiskt sätt lära sig av misstag.

Den kritiska rationalismen är objektiv i så mening att den bygger på förutsättningen att det finns kriterier för att avgöra vad som är mer och vad som är mindre hållbart. Kritik förutsätter regler. Däremot antas inte att faktapåståenden direkt kan härledas ur verkligheten eller att forskaren är opåverkad av sina värderingar. Det finns ingen yttersta absolut säker grund för kunskapen; all kunskap är en produkt av människor. Objektivitet kan endast säkerställas via intersubjektivitet. Vetenskap som en samlad kunskapsmassa uppstår därför att många olika forskare delar ett gemensamt språk. Därigenom öppnas möjligheten till offentlighet och ömsesidig kritik.[18] Karl Poppers filosofi har betecknats som en "kopernikansk omvälvning" inom kunskapsteorin. Den kritiska rationalismen innebär ett alternativ till de lika konventionella som ofruktbara debattpositionerna, nämligen fundamentalism (sökandet efter den yttersta grunden för den sanna kunskapen) och nihilism (skepticism gentemot varje metodregel).[19]

Men den kritiska rationalismen utgör inte endast en teori för vetenskaplig verksamhet. Dess grundläggande principer är tillämpliga även på samhällslivet. En kunskapsteori kan därmed ses som en parallell, som en metafor för sociala institutioner.

18. Det finns ett nära samband mellan detta synsätt och den s.k. "trevärldsteorin". Värld 1 är den fysiska världen, bestående av "stenar, träd, kemi och biologi", av företeelser som "sparkar tillbaka". Värld 2 utgörs av psykologiska fenomen, känslor, förhoppningar, handlingsbenägenheter och alla typer av subjektiva upplevelser. Värld 3 består av produkter av den mänskliga anden: konstverk, etiska värden, sociala institutioner och innehållet i böcker. Vetenskapliga teorier här hemma i värld 3. Karl R. Popper, *The Open Universe. An Argument for Indeterminism*, Hutchinson, London 1988, s. 113 ff.
19. Gerard Radnitzky, *Entre Wittgenstein et Popper*, Vrin, Paris 1987, s. 13, 228 ff.

Syftet är inte att söka den absoluta sanningen, att söka konstruera det utopiska, perfekta samhället. Uppgiften är snarare att finna metoder för att kritisera teorier, för att försöka reducera det onda. Popper citerar med uppenbart instämmande Churchills berömda uttalande att demokratin inte är det perfekta styrelseskicket, men däremot det minst dåliga.

Denna på sitt sätt modesta filosofi innebär ändå en försiktig framstegstanke. Varje generation har möjlighet att göra livet åtminstone något drägligare. Vår okunnighet är utan gräns, men så är lyckligtvis också vår förmåga att rätta våra misstag.

Tonvikten kommer därmed att ligga på försöken att finna institutionella metoder som tillåter att samhället utvecklas och förnyas, men som varken fordrar kommando, instrumentalism eller utopiska ideologier. Ett samhälle i vilket den kritiska rationalismens principer förverkligats har kallats ett *öppet* samhälle.[20]

Ett *slutet* samhälle präglas däremot av stammens och ättens organiska enhetlighet. Människorna i det slutna samhället styrs av magiska och irrationella vanor. Det sociala livets sedvanor och konventioner skiljs inte från naturens regelbundenheter; båda betraktas som styrda av en övernaturlig vilja. Förändringar äger rum sällan och har karaktären av religiösa omvändelser eller införandet av nya magiska tabun. Livet är genomreglerat; varje situation har sina bestämda levnadsregler. Invånarna befinner sig sällan i situationer som ställer krav på självständiga beslut. Det finns därför få problem att lösa; särskilt sällsynta är problem av moralisk och etisk art.[21]

I det öppna samhället strävar många människor efter att byta social position. Samhället kännetecknas av föränderlig-

20. Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, 1-2, 5 uppl., Routledge and Kegan Paul, London 1966. Sv. övers. *Det öppna samhället och dess fiender*, Akademilitteratur, Stockholm 1980-1981.
21. Popper, *The Open Society*, 1, s. 171 ff.

het snarare än stabilitet. Relationerna är opersonliga och abstrakta. Många förbindelser sker anonymt via byten och samarbete. Det finns inga absoluta sanningar. Det öppna samhället är sekulariserat; naturens lagar och religiösa föreställningar skiljs från sociala konventioner. Samhället är differentierat: invånarna utför avgränsade och specialiserade uppgifter. Samhällsordningen accepterar och uppmuntrar ett fritt utbyte av idéer och kritik.

Den historiska utvecklingen har långt ifrån varit entydig. Det öppna och det slutna samhället utgör två kraftigt stiliserade renodlingar. Existerande samhällen har uppvisat drag av båda samhällstyperna. Den tidsmässiga förskjutningen är inte rätlinjig. Tack vare sjöfart och handel kom den atenska stadsstaten att uppvisa flera av det öppna samhällets drag. Med Platons idéer skedde emellertid en återgång till det slutna samhället. Renässansen, upplysningstiden och 1789 års idéer gynnade det öppna samhället. Men 1900-talets diktaturer utgör yttringar av det slutna samhällets principer. Det slutna samhället hör samman med den totalitära staten. Den liberala demokratin förverkligas i ett öppet samhälle.[22]

Hur förhåller sig då uppdelningen mellan det vertikala och det horisontella samhället (i föregående kapitel) till skillnaden mellan det slutna och det öppna samhället i Karl Poppers mening? Det rör sig långt ifrån om någon fullständig överensstämmelse. Det slutna samhällets urtyp är det organiska stamsamhället, det vertikala samhället har industrialismens maskinålder som förebild. Det vertikala samhällets principer har tillämpats också i parlamentariska demokratier. Men det finns trots allt en viss parallellitet. Den allmänna rörelseriktningen från en vertikal till en horisontell samhällsform, utvecklingen mot ökad differentiering, fångas i väsentliga

22. Popper, *The Open Society*, 1-2.

avseenden av kontrasten mellan det slutna och det öppna samhället.

Både det vertikala och det horisontella samhället har sina rötter i upplysningstidens förnuftstro. Skillnaden dem emellan är avhängig den närmare tolkning som inläggs i det allmänna begreppet rationalitet. Det vertikala samhället förutsätter en speciell variant av det mänskliga förnuftet, nämligen den instrumentella rationaliteten. För att kunna förverkligas visade sig denna typ av förnuft många gånger kräva en så maskinmässig disciplin att de sociala relationerna kom att uppvisa flera av det slutna samhällets drag. Det horisontella samhället bygger däremot på samma filosofi som det öppna samhället, nämligen den kritiska rationalismen.

I det slutna samhället har kunskapen en absolut karaktär. Det finns här alltid någon typ av *sista instans* för vetandet. Denna yttersta auktoritet, den må vara av religiös eller värdslig art, lägger en fullständigt säker grund för människornas liv. Det är därför inte förvånande att längtan efter det absoluta varit en viktig bevekelsegrund för det slutna samhället.[23] I det öppna samhället finns det emellertid bara en sak som är absolut, nämligen ett misstag. Om en hypotes eller idé visat sig vara felaktig så är den också absolut felaktig.[24] I det öppna samhällets perspektiv finns det ingenting som är absolut rätt, men däremot mycket som är absolut fel.

Det öppna samhällets metod för problemlösning förutsätter att man fritt kan jämföra och bedöma olika realiserbara handlingsalternativ. I det öppna samhället finns inga ”visshetens provinser”; varken religion, vetenskap eller politik lämnar några entydiga anvisningar. Handlandet sker under större

23. Hagen Schulze, ”Die Versuchung des Absoluten. Zur deutschen politischen Kultur im 19. und 20. Jahrhundert”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B7/84, 18 februari 1984, s. 3-10.
24. Popper, *The Open Society*, 2, s. 377.

eller mindre ovisshet och knapphet. Vanligtvis står skilda intressen i strid mot varandra. Konflikter är regel snarare än undantag. Det öppna samhället innebär en institutionalisering av konkurrens och kritik. Även om det öppna samhället inte bara accepterar utan tvärtom förutsätter ett visst mått av anarki, präglas det inte av anomi, dvs normlöshet. Problemlösningen begränsas av sociala ramar, men dessa ramar utformas så att de försvårar att föreställningar immuniseras mot kritik, stimulerar upptäckten av nya lösningar och gynnar kritiska undersökningar.[25]

25. Hans Albert, *Freiheit und Ordnung. Zwei Abhandlungen zum Problem einer offenen Gesellschaft*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, 109, J.C.B. Mohr, Tubingen 1986, s. 32 ff.

5. Det skapande ögonblicket

Det finns två slag av vetenskap, determinism och indeterminism. Med determinism menas förutbestämdhet. Determinism innehär att man med utgångspunkt från kännedomen om ett system vid en viss tidpunkt kan förutsäga hur systemet kommer att se ut vid en tidpunkt i framtiden.[1]

Graden av oförutsägbarhet kan givetvis variera. Den principiellt viktiga gränsen går emellertid mellan å ena sidan sådana system som är fullständigt förutbestämda och å andra sidan sådana system som innehåller åtminstone något element av oförutsägbarhet. Indeterminism används som beteckning för uppfattningen att teorier är av det senare slaget.[2]

Det har på goda grunder gjorts gällande att determinismen inte är hållbar.[3] Försvaret för indeterminismen grundas bl.a. på argumentet att det finns en grundläggande asymmetri mellan det förflutna och framtiden. Det förflutna är helt och fullt bestämt av vad som har hänt. Framtiden innehåller alltid ett

1. "Déterminisme", i Raymond Boudon & François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris 1982, s. 157 ff.
2. Karl R. Popper, *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*, Oxford University Press, Oxford 1983, s. 220.
3. Karl R. Popper, *The Open Universe. An Argument for Indeterminism*, Hutchinson, London 1988.

visst mått av ovisshet. Gången tid är därigenom sluten, medan framtiden är öppen.[4]

Den konsekventa determinismen skulle innebära att även den framtida vetenskapen gick att förutsäga.[5] Men om alla uppfinningar kunde förutsägas skulle det inte finnas utrymme för några uppfinningar. Den mänskliga kunskapens vägar är, mer eller mindre, oförutsägbara. Det är därför missriktat att försöka söka efter några generella lagar som styr människornas historia.[6]

Härav följer att man inte kan ersätta mänskliga beslut med vetenskapliga prediktioner. Det avgörande argumentet för indeterminismen är den mänskliga kunskapen själv. Människan är fri att söka efter svårigheter. Den fysiska världen kommer under inflytande av kunskap. Den ”verklighet” som skall ”förklaras” utgörs till en del själv av dessa förklaringar. Kunskap kan bemästra nya problem. Men just som den gör så, skapas nya problem.[7]

Det råder därmed ett oupplösligt samband mellan indeterminism, frihet och det öppna samhällets principer. Den förenande länken är *autonomi*. Den närmaste översättningen, om än inte helt exakt, är självbestämmande. Ordet har två delar, *auto* (själv) och *nomos* (lag, regel). För de grekiska stadsstaterna betydde *autonomia* att medborgarna själva bestämde sina lagar, till skillnad från den situation då staden behärskades av en erövrare. Motsatsen till autonomi är därför heteronomi, att lyda under lagar satta av någon annan.

Denna allmänna innebörd utpekar autonomibegreppets kärna. Men som för alla liknande nyckelord, vilka bråkats av

4. *The Open Universe*, s. 55 ff.
5. *The Open Universe*, s. 62 ff.
6. Karl R. Popper, *The Poverty of Historicism*, Routledge and Kegan Paul, London 1972.
7. *The Open Universe*, s. 80 f, 109.

generationers debattörer, finns det olika slag av associationer. Autonomi har kommit att förknippas med bl.a. frihet, självstyre, suveränitet, viljefrihet, värdighet, integritet, individualitet, oberoende, ansvar, självkännedom och självförverkligande.[8] Alla dessa skilda betydelser kan svårligen förenas i ett enda enhetligt begrepp. För att bli hanterligt måste autonomibegreppet därför ytterligare preciseras.

En startpunkt för diskussionen är just indeterminismens grundläggande asymmetri mellan ett historiskt bestämt förflutet och en obestämd framtid. Obestämdheten är autonomins förutsättning. Framtiden erbjuder inte en enda utan flera tänkbara vägar. Nuet är det ögonblick då obestämdheten förvandlas till bestämdhet. Om denna händelse utgörs av en persons fria val är det berättigat att tala om autonomi.

En valhandling förutsätter därmed två skeden. I det första finns det samtidigt flera, ännu inte realiserade alternativ. Utgången är ännu inte avgjord. I den andra fasen återstår ett enda alternativ; alla övriga har genom uteslutning förblivit orealiserade. Skillnaden mot determinismen är fundamental. Framtiden gestaltas enligt determinismen på ett och endast ett sätt. Det är därmed meningslöst att tala om flera olika utvecklingsvägar. Framtiden är inte oviss utan förutsägbar. I den klassiska mekaniken är processer därmed i princip reversibla, dvs tidsmässigt symmetriska.[9]

Indeterminismen erbjuder plats för den oförutsägbara, fritt handlande människan. Det förflutna och framtiden förbinds av *det skapande ögonblicket.*

8. Gerald Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, s. 6.
9. Pierre Vendryès, *L'autonomie du vivant*, Maloine, Paris 1981, s. 26 ff. Jfr samme författares *Vers la théorie de l'homme*, Presses Universitaires de France, Paris 1973, samt *De la probabilité en histoire*, Albin Michel, Paris 1952.

Det säger sig självt att synen på samhällsvetenskapens uppgift blir helt olika i ett deterministiskt respektive ett indeterministiskt perspektiv. Om det funnes generella lagar som styrde människors handlande och historiens gång vore uppgiften givetvis att upptäcka dessa lagar och genom exakta prediktioner förutsäga samhällenas framtida utveckling. Med utgångspunkt från indeterminismen blir en sådan strävan meningslös. Visserligen kan man fortfarande finna förklaringar till människors handlingar och iaktta mer eller mindre regelbundna mönster och förändringsprocesser, men försöken att formulera de lagmässiga utvecklingsmönstren för samhällsutvecklingen måste uppges.

Indeterminismen lämnar sålunda utrymme för valfrihet. Resonemanget hittills förutsätter att en person har möjlighet att själv välja mellan handlingsalternativ. Frågan är nu om detta är liktydigt med autonomi. Inte helt. Man kunde formulera saken så att valfrihet är en nödvändig, men inte en tillräcklig förutsättning för att autonomi skall föreligga.

Problemet är nämligen att även motsatsen till autonomi, heteronomi, kan innebär ett slags valfrihet. En person står inför flera handlingsalternativ och väljer det som följer av sådana regler som bestämts av någon annan.

Olika författare har sökt att närmare precisera vad det krävs för extra bestämning för att man skall kunna säga att vissa val är uttryck för autonomi och att andra inte är det. Uppgiften är inte helt enkel. Det finns nämligen en betydande risk att man i autonomibegreppet söker pressa in för mycket. Från forskningspraktisk synpunkt är det mest ändamålsenligt att låta så få bestämningar som möjligt ingå i själva definitionen; övriga fenomen kan därmed göras till föremål för undersökning. Men autonomibegreppet kräver ytterligare preciseringar för att innebörden klart skall framgå.

Filosofen Stanley Benn har föreslagt att man bör skilja mellan autonomi och *autarki.*[10] Ordet skulle här närmast kunna översättas med självhärskande. Att vara autarkisk innebär, i denna speciella betydelse, att kunna välja själv. En autarkisk person måste ha ett antal valalternativ samt besitta en sådan förmåga att valhandlingen är reellt möjlig att utföra. Frånvaro av autarki innebär att personen endast styrs av inre impulser eller av yttre krafter, t.ex. under hypnos (det senare benämner Benn heterarki).

Skillnaden mellan autarki och autonomi ligger i *nomos.* Den autonoma människan, menar Benn, måste vägledas av något slag av sammanhängande och konsistent uppsättning av uppfattningar ("beliefs"). Avvikelsen från autonomi är antingen anomi, dvs inget normerande regelsystem alls, eller heteronomi, dvs regler satta av någon annan. För att vara autonom måste man ha skäl för att handla och vara beredd att ompröva sina bevekelsegrunder i ljuset av nya argument. En autonom person är engagerad i "ett kritiskt, skapande och medvetet sökande efter sammanhang i sitt värdesystem".[11] Den heteronoma människan söker i situationer av osäkerhet däremot efter ledning utifrån. Medan kravet på autarki i praktiken ofta är uppfyllt konstaterar Benn att man får se autonomi som ett ideal som sällan är uppfyllt men som kan tjäna som ett mål att sträva hän mot.

Inte heller filosofen Robert Young finner det tillfyllest att likställa autonomi med valfrihet. Att kunna handla utan hinder är en nödvändig, men inte en tillräcklig förutsättning. För att kunna utöva autonomi krävs även vissa positiva kvaliteter, nämligen att besitta viss rationell kapacitet, viljestyrka och

10. Stanley Benn, *A Theory of Freedom,* Cambridge University Press, Cambridge 1988.
11. Benn 1988, s. 179.

självkännedom. Att vara autonom är att vara upphov till sin värld, dvs att kunna forma och inrikta sitt liv. Autonomi förutsätter något slag av samlande föreställning som förenar ens strävanden.[12] Det rör sig alltså om ytterligare ett försök att formulera vad som närmare bestämt skall inläggas i den andra halvan av autonomibegreppet, i *nomos*.

Autonomi beskriver en viss typ av procedur. Handlingar kan tillkomma på olika sätt. En autonom person formar sina handlingar med ledning av ett visst slag av kriterier. Det rör sig alltså om ett speciellt tillvägagångssätt, inte själva handlingens innebörd. Autonomi betecknar *hur* en handling tillkommit. En autonom person kan givetvis utföra handlingar som från värdemässiga utgångspunkter kan anses som onda. Autonomi är en fråga om metod, inte om innehåll. Konsekvensen bjuder därför att också *nomos* ges en sådan precisering att materiella kriterier inte införs bakvägen.

En författare som gjort ett aktningsvärt försök att formulera ett brukbart autonomibegrepp är Gerald Dworkin.[13] Även Dworkin konstaterar att det är otillräckligt att formulera autonomins innebörd enkom med hjälp av ett begrepp som handlingsfrihet. Autonomibegreppet bidrar till att kasta ljus över ett fenomen som i förstone kan synas paradoxalt, nämligen en frivillig, temporär inskränkning av den egna handlingsfriheten. Det klassiska exemplet är Odysseus, som låter sig fastbindas vid masten för att inte falla efter för sirenernas sång. En sådan självbindning är uttryck för en önskan att inte låta sig drivas av sina tillfälliga önskningar. Odysseus har preferenser om sina preferenser. Man kan därför tala om första ordningens preferenser (som vägleder själva handlandet) och

12. Robert Young, *Personal Autonomy. Beyond Negative and Positive Liberty*, Croom Helm, Beckenham 1986, s. 109.
13. Dworkin 1988. Dworkin skiljer mellan ”procedural independence” och ”substantive independence”.

andra ordningens preferenser (som vägleder första ordningens preferenser).

Denna åtskillnad bildar utgångspunkt för Gerald Dworkins definitionsförslag. Autonomi ses som en persons "andraordningsförmåga", dvs förmågan att kritiskt reflektera över sina preferenser, önskningar, förhoppningar etc (av första ordningen). Häri inbegrips också förmågan att acceptera eller att söka förändra sina värderingar i ljuset av värderingar av högre ordning. Genom att utöva en sådan förmåga definierar personer sin natur, ger mening och sammanhang åt sina liv och tar ansvar för sin personlighet.[14]

Härav följer inte att autonomi behöver förstås bokstavligen som att envar är sin egen lagstiftare. Autonomi ställer inte krav på originalitet i så mening att varje person måste uppfinna sin egen, unika regelsamling. En autonom person kan ge sin anslutning till ett samhälles förhärskande traditioner. Men det finns en avgörande skillnad mellan att acceptera en myt bara för att den är en vedertagen myt och att acceptera den efter kritisk diskussion. I ett samhälle grundat enbart på en första ordningens tradition är det en definitiv och oföränderlig berättelse som förmedlas. Med den andra ordningens tradition

14. G. Dworkin 1988, s. 20. Autonomibegreppet som här definierats innehåller element av såväl "positiv" som "negativ" frihet. Jfr Isaiah Berlin, "Två frihetsbegrepp", i *Fyra essäer om frihet*, Ratio, Stockholm 1984, s. 133 ff. Såväl utförandet av denna allmänna tanke som Berlins tes att positiv frihet leder till totalitarism har emellertid utsatts för skarp kritik. Se t.ex. Marshall Cohen, "Berlin and the Liberal Tradition", *Philosophical Quarterly*, 10, 1960, s. 216-227; David Nicholls, "Positive Liberty, 1880-1914", *American Political Science Review*, 56, 1962, s. 114-128; Gerald McCallum, "Negative and Positive Freedom", *Philosophical Review*, 76, 1967, s. 312-334; Charles Taylor, "What's Wrong with Negative Liberty?", i A. Ryan, red., *The Idea of Freedom*, Oxford University Press, Oxford 1979; Quentin Skinner, "Negativ frihet i filosofin och i historien", *Häften för kritiska studier*, 22, 2, 1989, s. 7-28; se även Young 1986.

beledsagas berättelsen med en tyst underförståelse: "Detta är berättelsen. Tänk över den, berätta vad du tycker om den. Kanske har du en annan berättelse." Andra ordningens tradition innebär en kritisk och argumenterande hållning.[15] Autonomi förutsätter kritisk traditionsförmedling.

En del samhällsteorier och politiska doktriner innehåller som ett öppet eller outtalat antagande att de rådande förhållandena, status quo, bör ges företrädesrätt. Men denna positiva värdering av status quo kan tolkas på två olika sätt. En betydelse kan vara att *slutsatsen* har innebörden att det rådande är bäst. Den andra möjliga tolkningen är att *metoden* att finna den bästa lösningen skulle vara att utgå från det rådande. Den första uppfattningen är *möjligen* rätt. Den andra är däremot otillfredsställande som grund för autonoma beslut. I den kritiska traditionsförmedlingen finns det nämligen ingen extra vikt som tynger ner status quo-vågskålen. Den autonoma människan når måhända fram till uppfattningen att det rådande är bäst, men det sker först efter jämförelse med alternativ och på förnuftsskäl grundad diskussion. Status quo måste alltid återerövras; tradition är därmed inget som "finns" utan något som ständigt nyskapas. Den kritiska rationalismen och autonomibegreppet har därför en gemensam nämnare. Båda bygger på metoden att kritiskt diskutera alternativa uppfattningar.[16]

Att plädera för autonomi som ett analytiskt begrepp behöver inte innebära att autonomi betraktas som enda eller ens som mest grundläggande värde. När man ändå argumenterat

15. Karl R. Popper, "Toward a Rational Theory of Tradition", i *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, Routledge and Kegan Paul, London 1972, s. 127.
16. Hans Albert, *Freiheit und Ordnung. Zwei Abhandlungen zum Problem einer offenen Gesellschaft*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, 109, J.C.B. Mohr, Tübingen 1986, s. 35.

för autonomi som ett positivt värde har det i allmänhet skett på två olika sätt. Enligt det ena synsättet får autonomi sitt värde av de resultat som frambringas. Enligt det andra perspektivet har autonomi ett värde i sig, oberoende av dess betingelser eller resultat. I det förra fallet är värdet instrumentellt, dvs avhängigt av effekterna. I det senare fallet är värdet vad filosoferna kallar intrinsikalt; autonomi betraktas här ha ett egenvärde.[17]

Denna uppdelning har sin motsvarighet av vad som benämnts skillnaden mellan värdeinriktade och personinriktade skäl.[18] De förra gör en bedömning efter en jämförelse med hjälp av en värderande måttstock. En handling bedöms efter i vilken mån den ökar eller minskar lyckan, välfärden eller något annat värde. En nyttoinriktad, utilitaristisk, filosofi hör hemma i denna kategori. Den värdeinriktade bedömningen kommer därför att förutsätta ett instrumentellt betraktelsesätt. Det är inte handlingens tillkomstsätt utan dess innehåll och effekter som bedöms.

Personinriktade skäl har att göra med principer såsom frihet, rättvisa och lika respekt för andras rättigheter. En anslutning till dessa principer sker på grund av att de utövas av autonoma personer, helt oberoende av handlingarnas innehåll och konsekvenser.[19] Denna tanke har nära släktskap med Kants etik att aldrig behandla andra personer som *medel*. Rättigheter tillhör de personinriktade skälen, nämligen villkor som skyddar personers frihet att utvecklas utan hinder utifrån. Rättigheter kan ses som ”normativa resurser”.[20]

Eftersom autonomi förutsätter rättigheter och valfrihet följer att pluralism är en nödvändig grund för autonomi. Att

17. Young 1986, kap. 3.
18. Benn 1988.
19. Benn 1988, s. 8 f.
20. Benn 1988, s. 236 ff.

kunna välja och att kunna reflektera över sina värderingar kräver att det finns flera tillgängliga alternativ. Det ligger också i sakens natur att dessa alternativ inte behöver vara likvärdiga eller möjliga att realisera samtidigt. Tvärtom innebär autonomi och pluralism att det finns många olika sätt att förverkliga sina livsprojekt. Autonomiprincipen och idén om det öppna samhället bygger på att det inte endast finns ett utan en mångfald sätt att gestalta det goda livet.[21]

Det nära sambandet mellan autonomi och pluralism kan också läggas till grund för ett försvar för tolerans och respekt. Tolerans är ett nyckelbegrepp i liberal idétradition sedan upplysningstiden. Inte desto mindre har argumenten till förmån för tolerans visat sig svåra att formulera på ett hållbart sätt. Problemet ligger i vad som kallats toleransens paradox: att tolerera är att inte förhindra det som i övrigt finns skäl att förhindra. Att tolerera sådant som man är ense med räknas inte; tolerans är att låta sådant fortgå som man inte accepterar för egen del.[22]

Ett klassiskt försvar för toleransen har grundats på skepticism. Om ingen uppfattning hålls som så mycket bättre än någon annan övergår skepticismen till allmän indifferens. Ett annat försvar utgår från att tolerans leder till positiva värden i något annat avseende; ett exempel är att tolerans befrämjar sanningssökande. Det kan emellertid visas att dessa typer av argument långt ifrån är invändningsfria. De kan lika gärna utnyttjas för att försvara intolerans som tolerans.[23]

21. Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford 1986, särsk. s. 395 ff.
22. Susan Mendus, "Introduction", i S. Mendus, red., *Justifying Toleration. Conceptual and Historical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, s. 4.
23. Mendus 1988, s. 6 ff.

Vad som krävs är en icke-instrumentell argumentering för ståndpunkten att människor behandlas felaktigt om de utsätts för intolerans. Tolerans bör därmed inte uppfattas som ett instrumentellt medel för att nå andra mål, utan som ett uttryck för ett övergripande anspråk att visa respekt för personer. Att vara intolerant är att visa uraktlåtenhet att behandla personer såsom autonoma och värdiga respekt. Att vara tolerant är att bejaka autonomiprincipen, att varje person (inklusive den egna personen) har rätt att själv forma sitt liv. Denna definition anvisar också en allmän regel för att kunna avgöra var toleransens gränser går. Tolerans innebär respekt för andra; också gränserna för toleransen sätts med utgångspunkt från kravet om respekt för andra. Endast intoleransen mot intolerans är berättigad.[24]

Ett humanistiskt perspektiv

Resonemanget så här långt kan sammanfattas på följande sätt. Maskinmodellens instrumentalism har på område efter område visat sin begränsning som bild av hur samhället fungerar. Övergången från ett vertikalt till ett horisontellt samhälle reser krav på andra tankeredskap än instrumentalismens gängse betraktelsesätt. Ett sådant alternativt perspektiv utgörs av den kritiska rationalismen. Ett central element i denna uppfattning är indeterminismen, uppfattningen att historien inte är lagbunden eller förutbestämd. Människosynen i den kritiska rationalismens framhäver den skapande, autonoma personen. Med autonomi sammanhänger företeelser som kritisk reflektion, rättigheter, respekt och tolerans.

24. Raz 1986, s. 401 ff; Mendus 1988, s. 10 ff.

Från det hierarkiska och reglerade samhället, till den autonoma människan — det ligger nära till hands att tolka denna förskjutning i de konventionella begreppen 'kollektivism' och 'individualism'. En sådan parallell är emellertid förhastad, snarast vilseledande.

Det råder inget tvivel om att begreppsparet kollektivism–individualism ingår som ett centralt tema i historisk och samhällsfilosofisk debatt. Man har ofta sökt fånga de stora dragen i de senaste århundradenas samhällsutveckling inom just detta schema. I det traditionella samhället är individens plats bestämd av tillhörigheten till olika slag av kollektiv. Familje- och släktskapsband, patriarkat, ståndstillhörighet och feodalism inordnar människor i en strikt hierarki. Religiösa föreställningar ger legitimitet åt den rådande ordningen. Med renässansens och upplysningstiden igångsätts den utveckling som sammanfattats under begreppet *individualisering*. Undan för undan lösgör sig människor från det traditionella samhällets kollektiva band. Att fritt kunna välja vistelseort, yrke, make — till och med åsikt, blir den fria individens signum. Människan, förkunnar Sartre, "är ingenting annat än vad hon själv gör sig till". Det finns ingen annan lagstiftare än det egna jaget. Människan väljer själv sin moral; det enda man inte kan välja bort är tvånget att välja.[25]

Har då det moderna projektet nått vägs ände? Så kan ett ledmotiv i den samtida kulturdebatten formuleras. De gamla kollektiven och hierarkierna, sägs det, har redan raserats eller befinner sig i ett långt framskridet sönderfall. Kvar står de ensamma individerna, utelämnade åt sig själva. Den stora tomheten breder ut sig.

25. Jean-Paul Sartre, *Existentialismen är en humanism*, Aldus, Stockholm 1964, cit. s. 13.

Ett inlägg i den franska 1980-talsdebatten förkunnar: ”Det modernas ideal om individens underordning under rationella, kollektiva regler har pulvriserats.” ”Individualistiska begär är idag mer upplysande än klassintressen, privatisering mer avslöjande än produktionsförhållanden, hedonism och psykologism mer innehållsdigra än kollektiva aktionsformer; begreppet narcissism ger ett eko åt denna privatsfärens höjdpunkt.” ”Windsurfing, skateboard, hangglider — det postmoderna samhället är åldern som *glider*; denna idrottsliga bild illustrerar en tid som inte längre har någon fast grund, som saknar känslomässig förankring.” I detta ”konglomerat av personaliserade molekyler” återstår endast indifferens och tomhet.[26]

Samhällsvetenskaplig forskning har ägnat intensiv uppmärksamhet åt det moderna samhällets individualisering. Det har till och med gjorts gällande att själva ”den sociologiska traditionen” grundas på en djup oro över att samhällets institutioner hotas av individualismen.[27] Emile Durkheim skildrar hur de traditionella samhällenas modernisering betyder en allt längre gående arbetsdelning och specialisering och en successiv försvagning av de gamla integrerande sociala institutionerna; självmordet är individualismens speciella sjukdomstecken. Enligt Durkheim är individualism över en viss nivå oförenlig med individernas och samhällenas harmoniska utveckling.

Om det moderna samhället, med dess snabba tekniska förändring, rörlighet och konkurrenskapitalism, hotar att rasera de värden som håller samman samhället blir uppgiften följaktligen att fylla människornas behov av integration. Sociologi,

26. Gilles Lipovetsky, *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, Paris 1983, s. 10, 15.
27. Robert A. Nisbet, *The Sociological Tradition*, Heinemann, London 1967.

statsvetenskap och organisationsteori är fyllda av uttryck för denna strävan att skapa ordning genom att på olika sätt ersätta den trosgemenskap som gått förlorad genom sekulariseringen. Människan anses ha ett inneboende behov av ”tillhörighet”, vilket kan och bör fyllas genom ”identitet”. Den innevarande epoken har karaktäriserats som ”en organisationsålder längtande efter gemensamhet”.[28]

Kritiken av individualismen är ingalunda ny. Ett viktigt tema i två sekels politisk, särskilt konservativ, idédebatt har varit att framhäva individualismens förödande verkningar för samhällslivet. Den franska revolutionen fick det beståendes försvarare att vässa pennorna. Burke fruktade att samhället inom några få generationer nu skulle vittra ner, sönderdelas i individualismens damm och skingras för himlens vindar. Individualismen förstör, enligt Lamennais, själva idén om lydnad och plikt och tillintetgör därmed både makt och lag. Den nya ordningen innebär, enligt Tocqueville, att varje människa såväl glömmer sina förfäder och efterkommande som avskiljs från sina samtida; människan kastas oupphörligen tillbaka på sig själv och hotas slutligen att fullständigt att instängas i sitt eget hjärtas ensamhet.[29]

Föga förvånande har tänkare drabbats av ångest inför ett sådant tragiskt dilemma. Å ena sidan kollektivismens hierarkiska regemente, å andra sidan individualismens tomma isolering. Valet verkar hopplöst. Men innan man fullständigt lamslås av veklagan inför människosläktets bittra öde finns det förhoppningsvis rum för ett ögonblick av kritisk reflektion. Kan det möjligen vara så att tvetydiga begreppsramar åter spelat ett spratt? Såväl historieteckningen som det exi-

28. Sheldon Wolin, *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Little, Brown and Company, Boston 1960, s. 357.
29. Cit. i Steven Lukes, *Individualism*, Basil Blackwell, Oxford 1973, s. 3, 6, 14 f.

stentiella dilemmat utgår från föreställningen att individualism och kollektivism är ett entydigt begreppspar, dvs två ömsesidigt uteslutande kategorier. Resonemanget förutsätter att ökad ”individualism” innebär minskad ”kollektivism”, att ”kollektivism” utesluter ”individualism”. Det är detta antagande som nu kommer att ifrågasättas.

I likhet med andra centrala samhällsteoretiska begrepp kan ”individualism” betyda många olika saker. En bok om begreppets användning innehåller kapitel om människovärde, autonomi, integritet, självutveckling, abstrakt individualism, politisk individualism, ekonomisk individualism, religiös individualism, etisk individualism, epistemologisk individualism samt metodologisk individualism.[30] Inom flera av dessa användningsområden finns det emellertid en gemensam nämnare. Individualismens förknippas i många fall med *oberoende*. Det är denna tanke som här närmare skall utvecklas och sättas i jämförelse med autonomibegreppet. Resonemanget följer en utredning i ämnet som författats av den franske filosofen Alain Renaut.[31]

Autonomi och oberoende är inte samma sak. Autonomi innebär inte frånvaro av beroende utan ett beroende av ett mycket speciellt slag. En autonom person är nämligen beroende av sina själv satta regler (*nomos*).[32]

Att individer är oberoende betyder å andra sidan att de ses som samhällets elementarpartiklar: odelbara och från varandra åtskilda. Om individualitet grundas på detta slags oberoende ställs ordningsproblemet på sin spets. Hur är det möjligt

30. Lukes 1973; se även Pierre Birnbaum & Jean Leca, *Sur l'individualisme*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1986.
31. Alain Renaut, *L'ère de l'individu. Contribution à une histoire de la subjectivité*, Gallimard, Paris 1989.
32. Renaut 1989, s. 56. Jfr Ernst Cassirer, *Myten om staten*, Natur och Kultur, Stockholm 1948, s. 308.

att förena oberoende (*independens*) och ömsesidigt beroende (*interdependens*); hur kan från varandra oberoende och isolerade element inordnas i en gemenskap av inbördes beroenden? Det är ingen tillfällighet att samhällsteoretiker som försökt lösa ordningsproblemet formulerat på detta sätt kommit att tillgripa metaforer och begrepp som inte primärt rör det mänskliga livet. Den samhällsteoretiska litteraturen vimlar av mer eller mindre fantasifulla förslag. Samhällena ses som myrstackar, bikupor, organismer, termodynamiska gaser och kaotiska system; över de mellanmänskliga relationerna rår historiens list och osynliga händer.

Autonomi, som begreppet här definierats, uttrycker däremot en för människor speciell egenskap. Vad som här tidigare benämnts "andraordningsförmåga" är liktydigt med förmågan till kritisk självreflektion. Att vara autonom är att kritiskt bedöma normerande regler och själv välja om man vill göra dem till sina egna. Autonomi, men inte oberoende, förutsätter därmed mänskligt skapande och kritisk distans.

Det är därför snarast mer egentligt att tala om människan som *subjekt*. Med denna terminologi är en individ oberoende, medan ett subjekt är autonomt.[33]

De oberoende individernas värld är därmed den atomiserade tomheten. Frågan är då varför autonoma subjekt skulle vara en bättre grund för att förstå hur självständiga människor kan bilda ett gemensamt samhälle. Argumentet står att finna i den kritiska rationalismens metod. Som tidigare påpekats utger denna sig inte för att formulera den absoluta visshetens grund för vetandet. Vägen till kunskap går genom kritisk diskussion; objektiviteten säkerställs genom *intersubjektivitet*.[34] Kun-

33. Renaut 1989, s. 52 ff.
34. Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson, London 1968, s. 44 f.

skapsbildning har därmed en social sida. På samma sätt förhåller det sig med autonomi. Den kritiska självreflektionen har samtalet som förutsättning. Utan ett gemensamt språk och vissa gemensamma regler och konventioner kan det varken finnas personlig frihet eller samhälle. Intersubjektiviteten utgör sålunda den länk som förbinder kritisk rationalism, autonomi och social gemenskap.[35]

I stället för individualism borde man följaktligen tala om *humanism.*[36] Den moderna tiden inleddes kulturellt med humanismens genombrott och filosofiskt med subjektets framträdande. I sin skildring av renässansens tankevärld konstaterar Ernst Cassirer hur den moderna synen på människan bryter mot den gamla världsbilden. Människan är inte längre mottagare av ett förutbestämt väsen utan kan i kraft av egna fria beslut *gestalta* sitt liv. Tron på människans egen skaparkraft och hennes autonomi blir det centrala. Människan har ett eget värde och äger en skapande förmåga att forma sin framtid. I stället för ödet träder den vilja som känner sig själv och har tillit till sig själv. Försynen strömmar inte ned från ovan, från stjärnorna, utan stiger fram ur djupet av människans eget inre.[37] Det humanistiska idealet är idealet om den autonoma människan.

35. Renaut 1989, s. 92 ff.
36. Renaut gör för övrigt den kommentaren att principen om s.k. metodologisk individualism i klarhetens namn snarast borde ges beteckningen metodologisk *humanism.* Metodprincipen innebär att kollektiv och strukturer inte tillskrivs mänskliga egenskaper. Endast personer kan ha avsikter, handla förnuftsmässigt och ta ansvar. Jfr Raymond Boudon, *La place du désordre*, Presses Universitaires de France, Paris 1984.
37. Ernst Cassirer, *Individuum und Kosmos in der Philosophie der Renaissance*, Studien der Bibliothek Warburg, 10, B.G. Teubner, Leipzig 1927, s. 125 f.

Den konventionella skildringen av den moderna epoken som kollektivismens avlösning av individualismen måste därför modifieras. Det rör sig i själva verket som tre möjliga alternativ: underkastelse under kollektivet, individualismens oberoende och humanismens autonomi.[38]

Det moderna projektet inleds i den stund då den gamla världens hierarkiska kollektiv börjar falla. Men *inom* det moderna projektet finns två alternativ, individualism och humanism. Kritiken och ifrågasättandet av individualismen behöver därmed ingalunda leda till en allmän antimodernism. Så länge humanismens idé om autonomi är levande hålls också det moderna projektet vid liv.

Personlig och institutionell autonomi

Autonomi har här främst aktualiserats i betydelsen personlig autonomi. Men följer man ordet tillbaka till dess ursprung är det, som redan nämnts, snarast autonomi för grupper av människor som avses. En autonom organisation, har det sagts, har en ordning som instiftats av medlemmarna själva. Heteronomi innebär att organisationens ordning instiftats av utomstående.[39]

Dessa formuleringar är emellertid något för knapphändiga. Autonomi innebär, som tidigare redovisats, såväl valfrihet som förmåga till kritisk självreflektion. Autonomi kan därför likställas med självstyre, om man häri inbegriper förmågan att kritiskt diskutera och att självständigt modifiera ”andra ordningens värderingar”. En identisk definition gäller därför

38. Renaut 1989, s. 7 ff. Det skall påpekas att valet av termer är av underordnad betydelse. "Individualism" förekommer, som tidigare påpekats, i en rad olika betydelser. I texten här, som följer Renauts terminologi, ges ordet individualism en snäv, speciell innebörd.
39. Max Weber, *Ekonomi och samhälle*, 1, Argos, Lund 1983, s. 35.

såväl enskilda personer som grupper av människor. Häri ligger en av de stora fördelarna med autonomibegreppet. Samma teoretiska grundantaganden tillämpas på såväl enskilda som institutioner. Autonomibegreppet erbjuder sålunda ett samlande teoretiskt perspektiv.

På ett allmänt plan kan man göra gällande att en människas autonomi inte endast beror på den egna personliga autonomin utan också på autonomin hos de institutioner som vederbörande tillhör. Den 'totala' autonomin är sålunda en funktion av såväl personlig som institutionell autonomi.[40]

Detta innebär givetvis inte att föreningen mellan personlig och institutionell autonomi skulle vara problemfri. Det är tvärtom denna spänning som givit upphov till sekler av politiskt filosoferande. Konflikten mellan personlig och institutionell autonomi utgör ett sätt att formulera det klassiska problemet om frihet och ordning i samhällslivet.

Inom politisk teori har denna stora diskussion i första rummet handlat om förhållandet mellan stat och medborgare. Hur kan den demokratiska staten styras och kontrolleras? Var går gränserna för den statliga maktutövningen? Båda dessa frågor aktualiserar autonomiproblemet.

Demokrati är ytterligare ett av dessa begrepp där definitionernas antal verkar lika stort som antalet debattörer, om inte ännu större. Inte desto mindre finns det vissa överlappande betydelser mellan de olika definitionsförslagen. Möjligen är denna gemensamma del såpass betydande att man kan tala om en begreppets kärna. En precisering som i väsentliga avseenden träffar denna betydelse är att betrakta *demokrati som*

40. Jfr Jan-Erik Lane, "Principles of Autonomy", *Scandinavian Political Studies*, 4, 1981, s. 321-349.

autonomi. En stat är demokratisk i den mån som den styrs autonomt av sina medborgare.[41]

Det förekommer att folksuveränitetens innebörd formuleras som att demokrati utgör en förening av majoritetsstyre och konstitutionalism. Tanken är fullt berättigad, men behöver likväl något preciseras.

Man kan reflektera över de två fall då endast ett av de nämnda villkoren är uppfyllt. En stat med konstitutionalism men utan flertalsstyre är t.ex. en stat styrd av en begränsad elit under iakttagande av en författnings bud. Det förra seklets konstitutionella monarkier skulle kunna passa in på denna modell. Trots att kravet på konstitutionalism är uppfyllt kan denna statstyp inte räknas som demokratisk, som autonomt styrd, eftersom det stora folkflertalet saknar rätt att delta i statsstyrelsen.

Kan man då tänka sig ett system med flertalsstyre men utan konstitutionalism? Svaret måste här snarast bli nekande. Den tanke som här föresvävar är att "folket" på ett spontant och oförmedlat sätt skulle kunna översätta sin vilja till kollektiv handling. Men såväl teoretiska principresonemang som praktiska erfarenheter visar att en sådan styresform inte bara är sällsynt utan rent av omöjlig. Varje typ av kollektivt beslutsfattande fordrar något slag av procedur eller regel. Flertalsstyre utan någon som helst form av konstitution är en omöjlighet.

Om demokrati betraktas som autonomi blir detta förhållande tydligt. Autonomins "andraordningspreferenser" betyder, när de tillämpas på en stat, just en konstitution. En konstitution utgörs av "metanormer", normer om normer. Konstitutionen sätter de rättsliga ramar som kringgärdar folkstyrelse

41. Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von Julius Springer, Berlin 1925, s. 326; Kelsen använder också termen autokrati.

och maktutövning. Det blir därmed oegentligt att tala om demokrati och konstitutionalism som två från varandra avskilda företeelser. Konstitutionalism utgör en integrerad beståndsdel i själva definitionen av demokrati. Den som säger frihet säger rättighet, den som säger rättighet säger rättsordning, den som säger rättsordning säger stat.

Ett näraliggande, men inte identiskt, problem är i vilken mån folket bör begränsa sig självt, huruvida majoriteten äger rätt att bestämma över en minoritet eller en enskild person. Konstitutionalismen gäller den *bundna* statsmakten, detta problem handlar om den *begränsade* statsmakten, om gränserna för den statliga maktutövningen. Att på teoretisk, vetenskaplig grund avgöra denna centrala politiska stridsfråga är inte möjligt. Det visar sig emellertid att autonomibegreppet har en viktig plats i diskussionen om vilka typer av kriterier som aktualiseras i debatten om folkstyrelsens gränser.

Ett uppmärksammat inlägg i brittisk idédebatt, författat av filosofen Joseph Raz, har gjort gällande dels att autonomibegreppet är högst relevant för problemet om förhållandet mellan stat och medborgare, dels att slutsatserna långt ifrån behöver bli dem som ofta har dragits.[42]

Raz tar sin utgångspunkt i John Stuart Mills berömda traktat om friheten. I kapitlet ”Om gränserna för samhällets makt över individen” formulerar Mill principen att ”man inte får skada varandras intressen”. En andra princip är att man måste bära sin andel ”av de mödor och offer som krävs för att värna samhället eller dess medlemmar mot skador och obehag”. Samhällets uppgift är inte att påtvinga medborgarna en viss

42. Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, 1986, särsk. kap. 15. En sammanfattning av argumenteringen återfinns i Joseph Raz, ”Autonomy, Toleration and the Harm Principle”, i S. Mendus, red., *Justifying Toleration*, 1988. Jfr John Gray, "On the Ground of Autonomy", *The Times Literary Supplement*, September 30, 1988, s. 1078.

bestämd moral eller ett speciellt levnadssätt. Den ”individuella självständigheten bör ha fritt spelrum”, eftersom ”den enklaste man eller kvinna har möjligheter att känna till sina egna känslor och förhållanden som vida övergår dem som någon annan kan besitta”. Endast då ”någon bestämd skada eller risk för skada som drabbar individer eller allmänhet kan uppstå, hör fallet inte längre till frihetens sfär utan till moralens och rättens”.[43]

Statens uppgift blir därmed så att säga negativ, nämligen att förhindra skada. Denna princip står i överensstämmelse med principerna om frihet och tolerans. En slutsats som ofta dragits härav är att staten bör tilldelas en passiv, tillbakadragen, närmast minimal roll. Raz visar att en sådan slutsats inte alls är nödvändig.

Att respektera andra personers autonomi, skriver Raz, innebär att trygga att de förfogar över tillräckliga handlingsalternativ och besitter förmåga att utnyttja dem. Att beröva några deras handlingsalternativ eller deras förmåga att utnyttja dessa är att tillfoga vederbörande skada. Med denna tolkning utgör det en skada i Mills mening att inskränka en persons autonomi.

Det är dock ett misstag att tro att denna princip endast skulle erkänna statsmaktens rätt att förhindra en förlust av autonomi. Ibland innebär underlåtenheten att förbättra en persons situation också att skada vederbörande. Frånvaro av handling utgör under vissa villkor en inskränkning av autonomin. Raz exemplifierar med en person som vägrar att återbetala ett lån; långivaren lider skada av låntagarens uteblivna handling.

Om statsmakten har som mål att främja medborgarnas autonomi är det därför berättigat att ingripa såväl för att hindra

43. John Stuart Mill, *Om friheten* (1859), Natur och Kultur, Stockholm 1984, s. 83 ff.

handlingar vilka skulle minska andras autonomi som för att vidta de åtgärder som krävs för att förbättra människors valmöjligheter. Passivitet kan därmed också ses som en handling, nämligen som ett val av status quo. I den mån rådande förhållanden för medborgarna innebär färre valalternativ och sämre möjligheter att utnyttja dessa alternativ, och en aktiv insats skulle resultera i en ökad autonomi, så är ökad statlig aktivitet inte endast förenlig med frihetens principer utan utgör en förstärkning av den personliga autonomin.

Enbart den kvantitativa omfattningen av den statliga aktiviteten kan sålunda inte användas som en mätare på autonomins utbredning. Sådana statliga åtgärder som utesluter handlingsalternativ eller ensidigt gynnar vissa handlingsvägar utgör inskränkningar av autonomin. En offentlig politik som befordrar pluralism, tolerans, mångfald och reella möjligheter att begagna sig av sin frihet är däremot en politik som förstärker medborgarnas autonomi.

6. Från upplysningstid till upplösningstid?

Vår tid har inte utan orsak kallats de raserade pyramidernas epok. Gamla etablerade hierarkier ifrågasätts och utmanas. Det vore egendomligt om denna process inte åtföljdes av konflikter, frustrationer och kriser. Särskilt svår är omställningsprocessen för dem som befunnit sig i en trygg och ohotad position i pyramidernas spets. Ett av omställningens problem är nedåtrörligheten. Hur hanterar man status- och prestigeförlust?

Ett av de klassiska exemplen på rangförlust är adelsståndets beslut 1865 att avskaffa sina egna politiska privilegier. Den nya tvåkammarrepresentationen kunde införas först sedan adeln under en lång och upphetsad debatt på riddarhuset nått fram till slutsatsen att den gamla ordningen inte längre gick att upprätthålla. En liknande process, om än inte alltid lika dramatisk och synlig, genomgår olika yrkeskategorier som i det hierarkiska samhället kunnat hävda sin ställning och identitet genom en självklar position i pyramidens topp. Ämbetsmän, företagsledare, professorer, militärer, präster, politiker och intellektuella delar denna omvandling. Deras legitimitet blir allt svårare att härleda ur formell position. Identiteten kommer därmed att mer och mer renodlat att grundas på

specialiserad kompetens. Det horisontella samhället utgörs till betydande del av autonoma professioner.

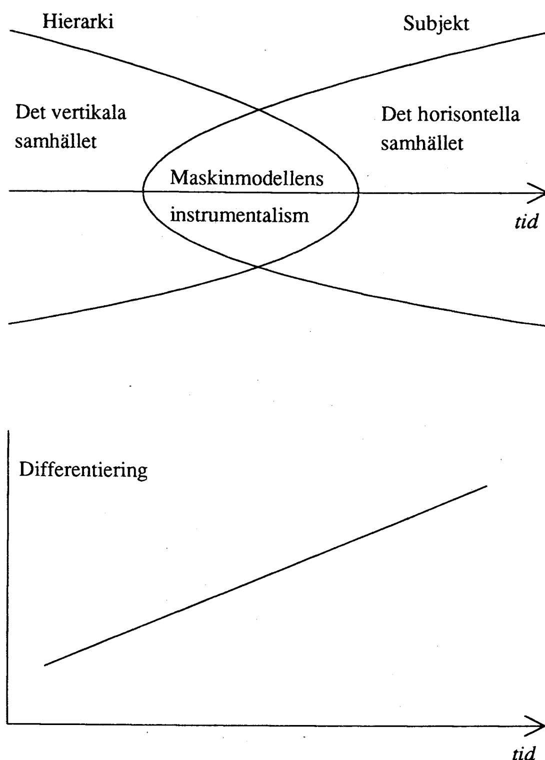
Gamla hierarkier vacklar, den instrumentella rationaliteten har hamnat i en styrbarhetskris, fragmenteringen och komplexiteten tilltar — tidens tecken har upplösningen som gemensam nämnare.

Många av de tolkningsförsök som gjorts för att förstå denna svåröverskådliga samtid har kretsat kring begreppen modernism och postmodernism. Hur skall då det perspektiv som formulerats i denna bok, det horisontella samhällets autonomiprincip, relateras till dessa aktuella termer? Hör autonomi hemma i ett ”modernt” eller i ett ”postmodernt” ideal? Det beror på. Det är nämligen långt ifrån klart vad som menas med modernism; begreppet postmodernism blir följaktligen minst lika mångtydigt.

Man kan, fortfarande givetvis med beaktande av att det rör sig om en långt driven stilisering, skilja mellan det ”gamla” och det ”nya” samhället. Det gamla samhället grundades på oföränderliga hierarkier. Människans plats var förutbestämd. Detta var det slutna, vertikala samhället. Det nya samhället kännetecknas däremot av autonomi och pluralism. Detta är det öppna, horisontella samhället.

Det vertikala samhällets karaktärsdrag är därmed *hierarki.* Det horisontella samhället bygger på humanismens princip om autonoma *subjekt.* Detta historiska schema illustreras i figur 6.1

Frågan är nu hur instrumentalismens maskinmodell skall passas in i detta schema. Maskinmodellen hör inte riktigt hemma i någon av de två renodlade samhällstyperna. Den bär egentligen prägel av såväl gammalt som nytt. Instrumentalismen har å ena sidan som förutsättning det vertikala samhällets hierarkiska princip. Men maskinmodellen har, i alla dess



Figur 6.1 Ett historiskt schema

yttringar, alltid något handlande subjekt, det må vara beslutsfattare, planerare eller överordnad. Det speciella är emellertid att maskinmodellen endast har ett eller ett fåtal subjekt, nämligen toppen på pyramiden, den eller dem som styr. Maskinmodellen är därför ingen autonom institution. Förutom det styrande subjektet är alla övriga inblandade reducerade till objekt, till medel, till länkar i en kedja.

Maskinmodellen kan därför ses som en överlappning av gammalt och nytt, som en förening av element från det vertikala och det horisontella samhället (figur 6.1). Instrumenta-

lismen innebär inte endast att ett subjekt styr med hjälp av en av historien given hierarki. Själva den hierarkiska ordningen kan fritt konstrueras för att utöva makt och styra andra människor.

Historien förändras inte genom att distinkta stadier plötsligt avlöser varandra. Nya element kan växa fram samtidigt som gamla lever kvar och endast sakta tynar bort. Det kan röra sig om långvariga blandningar och överlappningar. Ett exempel utgörs av en händelse som den franska revolutionen 1789. Till det yttre kan det se ut som ett drastiskt brott; en "feodal epok" avslutades genom en våldsam revolution. Men trots den stora omvandlingen fanns det under ytan mycket av det gamla som fortsatte att prägla det efterrevolutionära samhället. Under det kungliga enväldet styrdes Frankrike enligt absolutismens princip. Den nationella suveränitetens princip visade sig emellertid vara ett tveeggat vapen. Oundvikligt restes frågan varför en monark hade rätten att förkroppsliga den nationella suveräniteten. I stället vann en annan tanke kraft, nämligen att endast *folket* kunde vara den legitime och suveräne härskaren. Revolutionen innebar att folket, dvs dess valda representanter, ersatte konungen i pyramidens spets. Däremot förändras egentligen inte själva innebörden av suveräniteten. Nationen ansågs fortfarande vara en och odelbar. Statens administrativa centralisering, som inletts under det kungliga enväldet, förstärktes och förfinades efter revolutionen. Senare talar Tocqueville om "den demokratiska despotismen".[1] Med

1. Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution* (1856), Gallimard, Paris 1967, s. 254 ff, 318 f; *La naissance de la souveraineté nationale*, Archives Nationales, Paris 1989. Jfr J.L. Talmon, *The Rise of Totalitarian Democracy*, Beacon Press, Boston 1952, s. 69 ff. Det har föreslagits att man borde göra en distinktion mellan "folksuveränitet" och "medborgarsuveränitet": Norberto Bobbio, "Die Französische Revolution und die Menschenrechte. Volkssouveränität oder Souveränität des Staatsbürgers?", *Lettre international*, 5, 1989, s. 29-34.

terminologin i denna bok: subjektet demokratiserades, men inte hierarkin. Styreskonsten sågs fortfarande i ett politiskt centralperspektiv.

Det går sålunda att finna historiska exempel på kombinationer av det vertikala samhällets hierarkiska princip och upplysningstidens tro på ett aktivt handlande, förnuftsstyrt subjekt. Den franska revolutionens tolkning av folksuveränitetens innebörd är ett sådant fall, maskinmodellens olika skepnader är en annan variant.

I det historiska schemat kan instrumentalismen därför karaktäriseras som en blandform av de två renodlade samhällstyperna. Men schemat behöver kompletteras med ytterligare en faktor, nämligen utvecklingen mot en allt längre gående differentiering av samhällslivet. I figur 6.1 har denna förändring åskådliggjorts av en kontinuerligt uppåtstigande linje. Det är denna allmänna tendens till ökad arbetsdelning, specialisering och komplexitet som varit ämne för rader av sociologiska och historiska undersökningar. Denna differentiering utpekas bl.a. som en av de väsentligaste drivkrafterna bakom det slutna samhällets omvandling till ett öppet samhälle. I skildringarna av maskinmodellens olika misslyckanden löpte som en röd tråd det faktum att differentieringen och komplexiteten efter hand blir så stor att den på centralstyrning, hierarki och instrumentell styrning grundade modellen helt enkelt inte längre kan fungera. Den ökande komplexiteten, och övergången till ett efterindustriellt samhälle, hänger sålunda nära samman med hierarkiernas kris, maskinmodellens problem och sökandet efter nya organisationsformer i enlighet med det horisontella samhällets principer.

Det är så dags att dryfta frågan hur autonomiprincipen förhåller sig till begreppen modernism och postmodernism. Det inledningsvis presenterade historiska schemat bidrar till

att belysa de olika betydelser som kan inläggas i modernismbegreppet. Figur 6.2 illustrerar tre olika slags bestämningar.

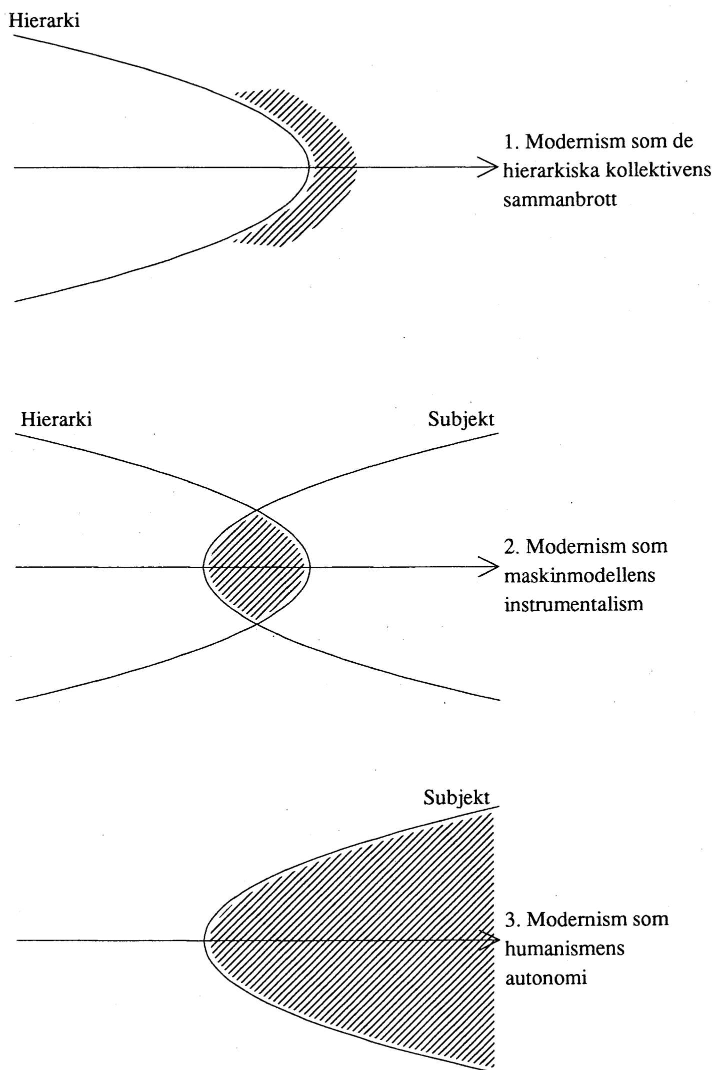
I det första fallet har begreppet modernism en negativ innebörd. Det gamla samhället kännetecknas av de hierarkiska, stabila kollektiven. Modernism betecknar helt enkelt slutet på denna era. Modernism, i denna mening, betyder därför ett epokskifte kännetecknat av hierarkiernas sammanbrott.

I det andra fallet sätts likhetstecken mellan modernism och instrumentalism. Modernism i denna mening, ofta under beteckningar som "det moderna projektet" eller, med en germanism, "modernitet", ses som upplysningstidens planerande och styrande rationalitet.

Det tredje fallet innebär att modernism identifieras med humanismens autonomi. Det rör sig här inte om en negativ bestämning, enbart som hierarkins upphävande, utan som ett uttryck för det horisontella samhällets principer.

Det skulle falla ur ramen för denna framställning att söka ge en mer precis bestämning av uttrycket postmodernism. Begreppet har kommit att användas i delvis skiljaktiga betydelser inom olika traditioner: inom arkitektur som stilhistorisk trolöshet, inom litteraturvetenskap som en speciell tolkningsmetod, inom filosofi och kritisk juridik som dekonstruktion, inom konstteori som en genrebestämning osv. I allmän kulturdebatt har termen under 1980-talet kommit att fungera som ett paraply för stämningar präglade av kulturpessimism, civilisationskritik, frånvaro av orienteringspunkter samt avsaknad av framtidstro.[2]

2. Svenska introduktioner till postmodernistisk debatt återfinns bl.a. i Mikael Löfgren & Anders Molander, red., *Postmoderna tider*, Norstedts, Stockholm 1986; *Ord & Bild*, 2, 1987 (temanummer om dekonstruktion); *Res Publica*, 8, 1987; *Implosion. Ett postmodernt perspektiv*, Moderna Museet, Stockholm 1986. Om postmodernismens nationella variationer, se Burghart Schmidt, *Postmoderne. Strategien des Vergessens*, Luchterhand, Darmstadt 1986, s. 35 ff.



Figur 6.2 Tre betydelser av begreppet modernism

Om postmodernism definieras med utgångspunkt från modernismbegreppet kan man, med de tre tolkningar av modernismen som just presenterats, urskilja tre olika betydelser.

Den första bestämningen av modernismbegreppet är det gamla samhällets slut, segern över hierarkierna. Postmodernism kan ses som det stadium som följer efter detta epokskifte. Karaktäristiskt för det postmoderna tillståndet blir följaktligen tomhet, frånvaro av ordnande strukturer, individernas isolering. Det alternativ som i föregående kapitel karaktäriserats som "individualismens oberoende" passar väl in i denna betydelse av postmodernismen.

Om modernism, det moderna projektet, likställs med maskinålderns instrumentalism kommer postmodernismen väsentligen att få en negativ bestämning. Postmodernismen kommer då att innebära en kritik av planering, centralstyrning, determinism och tron på förutsägbarhet.

Det tredje fallet av modernism är humanismens autonomi. Postmodernismen kommer här att riktas, inte enbart mot rationalitet i snäv instrumentell mening, utan över huvud taget mot föreställningen om en rationell människa som med hjälp av sitt förnuft förmår utöva inflytande över sin framtid. Postmodernismen i denna mening proklamerar "subjektets död" och definierar sig därmed som antihumanism.

Svaret på frågan om autonomiprincipens förenlighet med postmodernismen blir därmed inte entydigt. I det första och det sista av de tre fallen är svaret negativt. Autonomi innebär inte individualismens isolerade tomhet, inte heller en fundamental förnuftskritik. Däremot är postmodernism i den andra betydelsen väl förenlig med autonomiprincipen. Postmodernism tolkad som anti-instrumentalism är bara ett annat namn för kritiken av maskinmodellen.

Om man ur den numera mycket omfattande litteraturen vaskade fram ett antal för postmodernismen karaktäristiska drag skulle man måhända kunna göra en motsvarande jämförelse med det horisontella samhällets principer. Möjligen skulle det då visa sig att humanismens autonomiperspektiv kan beskrivas som ett slags "tvåtredjedelspostmodernism".

Maskinmodellen innebär att maskinen tas som bild och förebild för mellanmänskliga relationer. Att denna modell befinner sig i en kris kan till en början synas paradoxalt. Det efterindustriella samhället innebär ju inte att maskiner blir mindre viktiga. Tvärtom bygger hela den efterindustriella samhällsformen på att maskiner svarar för en allt större del av de uppgifter som människor tidigare utfört.

Men just häri ligger förklaringen till den skenbara paradoxen. Det är inte maskinen utan maskinmodellen som förlorar i betydelse. När maskiner kan ersätta människor behöver människor inte längre betraktas och behandlas som maskindelar. Den av Weber skildrade byråkratimodellen kan i själva verket ses som ett gigantiskt försök att skapa en datamaskin av människor.

Maskinmodellens människosyn är statisk och passiviserande. Ett helt annat perspektiv återfinns inom det slag av demokratiteori som bl.a. formulerats av John Stuart Mill. För Mill är inget styrelseskick bättre än de människor som bygger upp det. Institutioner bör därför utformas så att människor utvecklas och växer. Detta dynamiska synsätt framhäver den aktivt skapande och lärande människan.[3] Klassisk demokratiteori och humanismens autonomi befinner sig därmed i samklang.

3. Se t.ex. Dennis F. Thompson, *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton University Press 1976.

Det är därför en villfarelse att föreställa sig att upplysningstiden med nödvändighet är dömd att övergå i en allmän upplösningstid. Om modernism är liktydigt med det horisontella samhällets humanism har upplysningstiden knappast mer än börjat.

7. Fyra frågor om makt

De två nyckelbegreppen autonomi och institution har preciserats på ett sätt som gör dem till teoretiska renodlingar. Den forskningspraktiska betydelsen är att begreppen kan *bilda grund för jämförelser*. På faktiska iakttagelser grundade erfarenheter kan därmed relateras till ett slags måttstock som härletts ur allmänna filosofiska principer. Detta slags jämförelse kan fungera som en *kritisk* metod. Ett existerande samhälle kan tolkas i ljuset av principiella kriterier.

I detta kapitel utvecklas vad som närmare avses med "institutioner".[1] I anslutning härtill formuleras fyra allmänna frågor om förhållandet mellan makt och institution. Nästa kapitel diskuterar hur man med utgångspunkt från autonomibegreppet kan formulera normativa svar på dessa fyra frågor. Därmed kan man ur de allmänna principerna härleda direkt tillämpbara kriterier för en kritisk samhällsanalys.

En institution har här definierats som en metod för gemensam problemlösning. Två led i denna definition skall här inledningsvis beröras något närmare. I själva institutionsbegreppet förutsätts *gemensamhet* och *problem.*

1. Valet av term är inte självklart. Ordet "institution" har den nackdelen att det leder tanken till etablerade institutioner, t.ex. institutionsteater och institutionsvård. Det institutionsbegrepp som används i denna bok har givetvis inte denna snävare innebörd. Tänkbara alternativ har emellertid också sina nackdelar. Ett ord som "samfällighet" är på sitt sätt träffande, men också här går associationerna åt en snävare betydelse, i detta fall exempelvis lokala vägsamfälligheter.

Autonomi kan, som tidigare nämnts, förverkligas längs två vägar, antingen på egen hand eller i samverkan med andra. Man kan därför tala om personlig respektive institutionell autonomi. Det skall från början göras klart att den allmänna autonomiprincipen ingalunda innebär att institutionell autonomi ges försteg framför personlig. Tvärtom kan man se institutioner som något "nödvändigt ont", som ofrånkomligheter i ett differentierat men ändå ordnat samhälle.

Det samhällsorganisatoriska huvudproblemet går därmed ut på att finna en sådan avvägning mellan personlig och institutionell autonomi att medborgarnas frihet maximeras. Det låter sig också sägas att det inte finns någon slutlig lösning på detta problem. Varje samhälle finner sina egna avvägningar; de konkreta lösningarna kommer att variera över tid.

Vad som däremot alltid kan diskuteras är den speciella balansen mellan den personliga och den institutionella autonomin. De traditionella hierarkiernas försvagning har ingalunda inneburit att institutioner i allmänhet tenderat att försvinna. Vår egen tid, inte endast i vårt eget land, har karaktäriserats som en genomorganiserad tidsålder. Under medeltiden, då kyrkans makt var som störst, myntades uttrycket "ingen frälsning utanför kyrkan". Att på egen hand finna vägen till frälsning accepterades inte. Den institutionaliserade religionen hade monopol.[2]

Den amerikanske sociologen James Coleman har formulerat uttrycket "det asymmetriska samhället". Det finns, konstaterar Coleman, två typer av personer, nämligen enskilda och juridiska personer. De juridiska personerna har växt i antal och styrka. De har dessutom, viktigt nog, blivit mer oavhäng-

2. Jfr Jean Paul Resweber, *L'institution. Metaphores, strategies et methodes d'analyse*, Cahiers Européens pour la Formation, l'Etude et l'Apprentissage, Strasbourg 1989, s. 14.

iga av sina medlemmar. De stora institutionerna, det må vara intresseorganisationer eller bolag, formaliseras och byråkratiseras; deras beståndsdelar är inte längre personer utan positioner. Det finns därför numera två typer av relationer i samhället, relationer mellan enskilda personer och relationer mellan juridiska personer. Institutionerna blir starkare, de enskilda personerna relativt sett svagare. Samhället blir alltmer asymmetriskt.[3]

Med tanke på hur en institution här har definierats, som en metod för gemensam problemlösning, kan det förefalla lätt överflödigt att påpeka att en institution förutsätter ett *problem*. Inte desto mindre är det värt att reflektera över detta centrala element i definitionen. Det rör sig här om själva förutsättningen för en institution, om man så vill institutionens "själ". En institution grundas på en *idé*, en tanke på något ännu inte förverkligat. Institutionens medlemmar förenas därmed av ett *uppdrag*, uppgiften att förverkliga idén. Initiativet till uppdraget kan komma antingen "utifrån" eller "inifrån"; i föreställningen om den autonoma institutionen ligger emellertid att medlemmarna inte påtvingas utan frivilligt accepterar att verka för idén.

Det är ingen tillfällighet att denna fundamentala förutsättning för en institution här inte har formulerats med hjälp av en term som "mål". Skälet är att detta ord intimt kommit att förknippas med maskinmodellens instrumentalism. Även om denna sammankoppling inte är nödvändig associeras ordet "mål" med styrning via snäva, centralt fastställda resultatkriterier. Målstyrning i denna begränsade mening hör hemma i planhushållningens värld.

3. James S. Coleman, *Power and the Structure of Society*, W.W. Norton, New York 1974, s. 35 ff; *The Asymmetric Society*, Syracuse University Press, Syracuse 1982.

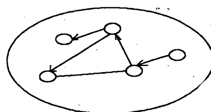
I den mer allmänna formulering som här lagts till grund för institutionsbegreppet har uppdraget karaktär av ett *problem*. En praktiskt arbetande institution behöver därmed inte föreställas som ett instrument eller en maskin. Institutionens logik kan istället ses som ett metodproblem i den kritiska rationalismens anda. Detta perspektiv innebär att problemlösning utgör ett slags oavslutad process. Ett avgränsat problem kan givetvis lösas, men lösningen ger upphov till nya problem. I den kritiska rationalismen ligger därmed ett anti-utopiskt element. Vetenskapen utpekar ingen enda ”riktig” väg som leder fram till någon slutlig lösning eller något historiens slutmål. En institution kan däremot underlätta den process genom vilken man lär genom misstag. Institutioner organiserar erfarenheter och minnen. Det prövande, problemlösande draget hos institutioner är därmed väl förenlig med Ernst Wigforss tanke om *provisoriska* utopier.

Fyra frågor om makt

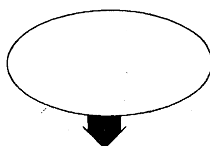
Givet att en institution utgörs av ett antal människor samlade runt ett problem reses ett antal fundamentala frågor så snart de teoretiska principerna skall överföras till praktisk verksamhet. Hur går det i verkligheten till när institutioner arbetar, formar sina beslut och försöker omsätta dem i praktiken? Den allmänna tanken är att människor kan utöva inflytande *via* kollektiva institutioner. Institutioners arbetssätt är därmed en fråga om makt. Förhållandet mellan institution och makt har fyra olika aspekter (figur 7.1).

Den första frågan är hur makten utövas *inom* en institution. Av vem och efter vilka regler styrs institutionen? Hur regleras tillträdet till institutionen? Hur sker maktutövningen? Förmår medlemmarna utöva effektiv kontroll över sin institution?

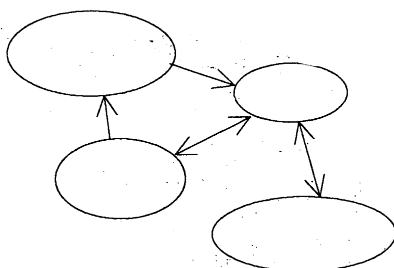
Makten inom institutioner



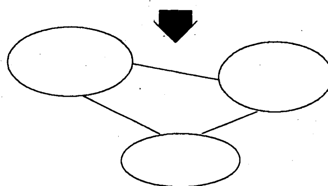
Institutioners makt



Makten mellan institutioner



Makten över institutioner



Figur 7.1 Fyra frågor om makt

Den andra frågan handlar om *institutioners makt.* Betyder en institution något? Leder dess existens till någon verkan? I princip kan medlemmarna utöva fullständig kontroll över en institution, men om denna är helt verkningslös blir medlemmarna totalt sett också maktlösa.

Den tredje frågan aktualiseras så snart det finns flera samtidigt verkande institutioner. Hur gestaltas då maktrelationerna *mellan* olika institutioner? Vilka överlappningar och ömsesidiga beroenden finns det mellan olika institutioner?

Den fjärde frågan gäller makten *över* institutionerna. Varför ser den rådande uppsättningen institutioner ut som den gör? Hur förändras institutioner? Varför uppkommer nya institutioner, varför försvinner gamla? Och, minst lika intressant, varför uppkommer *inte* vissa institutioner, varför fortsätter en del gamla att existera?

Dessa frågor utvecklas närmare i det följande. Mot slutet av kapitlet diskuteras vilka *inbördes* förbindelser som finns mellan de fyra huvudfrågorna.

Makten inom institutionerna

Frågan om maktutövningen inom institutioner aktualiserar tre större problem, nämligen *deltagande*, *regler* och *resurser.* Vilka är det som deltar? På vilket sätt styrs institutionen? Vilka resurser fäller utslaget?

En institution avgränsar. Så snart en grupp medlemmar definieras kommer en institution att såväl innesluta som utesluta. Institutioner skapar ett *vi* och ett *de andra.*

Klyftan mellan det möjliga och det förverkligade medlemskapet förbinds av tre led. Frågan är om en person *får*, *kan* och *vill* vara medlem. Att få vara medlem beror på vilka trösklar som uppställts som villkor för medlemskap. Ett ex-

empel är villkoren för att bli medlem i en stat; bestämmelser om medborgarskap tar vanligen fasta på släktskap och bosättning. Utbildningsinstitutioner uppställer villkor om förkunskaper, yrkessammanslutningar om professionell kompetens etc.

Att en person får men inte kan bli medlem innebär att vederbörande uppfyller de formella inträdeskraven men i ett eller annat avseende saknar resurser eller förutsättningar för att bli medlem. Ekonomiska trösklar i form av höga inträdesavgifter samt bristande kunskap om var och hur man kan bli medlem utgör spärrar som de facto förhindrar presumtiva medlemmar att delta. Först om man såväl *får* som *kan* bli medlem får frågan om man själv *vill* någon reell innebörd.

Otaliga sociologiska undersökningar har sökt kartlägga medlemskapens omfattning och fördelning. Vilka är det som är med i olika typer av institutioner, vilka är det som står utanför? Vanligen bygger dessa undersökningar på en jämförelse mellan medlemmar och icke-medlemmar. Man kan därvid dra slutsatser om medlemskårens särdrag, om hur deltagandet skiljer sig mellan olika befolkningsgrupper och vad medlemskapet har för konsekvenser.

Många av dessa deltagandestudier har emellertid den allvarliga begränsningen att de endast anlägger ett statiskt perspektiv. Det brukar nämligen vara medlemskapet vid en viss given tidpunkt som studeras. Men deltagande borde hellre analyseras som en dynamisk process. Vad är det som gör att en del *blir* medlemmar, att vissa *upphör att vara* medlemmar? Ett procenttal som säger att det exempelvis är 20 procent som deltar får helt olika innebörd om det visar sig att det är samma personer som finns kvar år efter år eller om medlemskapet endast innebär en hastig visit hos institutionen. Vid riksdagsvalen i Sverige är det numera en dryg tiondel som inte utnytt-

jar sin rösträtt. Följer man valdeltagandet över flera val visar det sig dock att andelen permanenta icke-röstare endast är några få procent; flertalet sofflocksliggare är endast tillfälliga. Franska fackföreningar är kända för att ha en jämförelsevis mycket låg organisationsgrad, idag under 20 procent av de förvärvsarbetande. Faktum är emellertid att en betydligt större andel åtminstone någon gång under några års tid varit medlem. Däremot är det betydligt färre som varje månad betalar sin kontingent och därmed uppfyller det formella kravet på permanent medlemskap.

Det dynamiska perspektivet på deltagande gör att uppmärksamheten riktas såväl mot institutionens ingång som dess utgång. Inte minst den senare öppningen är av intresse. Ekonomen Albert Hirschman har i sin bok om ”sorti eller protest” klargjort hur ”exit-handlingar”, beslut att överge institutioner, utgör en viktig maktstrategi, ett sätt att påverka institutioner. Marknadens möjlighet att välja andra inköpsalternativ utgör ett exempel på en sådan strategi att ”rösta med fötterna”.[4]

Denna ”exitmetod” förutsätter att makten att överge institutionen ligger hos den enskilde medlemmen. Men det finns i verkliga livet otaliga exempel på hur medlemmar mer eller mindre mot sin vilja tvingas ”lämna båten”. Det genomorganiserade Sverige har till och med en speciell intressesammanslutning, Exodus, för mobbade och utfrusna tjänstemän som placerats i tomma och avlägsna arbetsrum.

Den franske sociologen Jean Baudrillard berättar hur han slås av den ödesmättade metaforiken i trafikskylten över den amerikanska motorvägen: ”Right lane must exit”. Hamnar

4. Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge 1970; sv. övers. *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1972.

man i högerfilen är man dömd att lämna vägen. Med obönhörlig kraft drabbar marginaliseringens och uteslutningens logik dem som hamnat avsides. ”Poor people must exit.”[5]

Varje institution har sitt *regelsystem*. Om en institution ses som en metod för gemensam problemlösning kommer det, öppet eller underförstått, att utbildas normer för konfliktlösning och beslutsfattande. Institutioner utgör därmed metoder för social samhandling, ordnade enligt vissa regulativa principer. Det finns i litteraturen otaliga försök att systematisera sådana regulativa principer i någon form av klassificering eller typologi. Exempel på sådana allmänna regeltyper är hierarki, marknad, kontrakt, byte och förhandlingar. Det finns här ingen anledning att ytterligare bidra till den redan ymniga floran av klassificeringar. Den viktigaste lärdomen av dessa försök att reducera olika regelsystem till några teoretiska grundkategorier är att de regulativa principerna är *många* till antalet. Det går inte att urskilja en enda konfliktlösningsmetod som den överordnade eller den mest grundläggande.

Det är uppenbart att det finns ett samband mellan ett problems natur och metoden för problemlösning. Ett vetenskapligt seminarium kan ses som en institution för att lösa forskningsproblem; logik, empiriska belägg och det vetenskapliga argumentets överhöghet utgör här det styrande regelsystemet. En domstols handlande regleras av gällande rätt och juridisk doktrin, t.ex. rättskällelära. Ett möte mellan avtalsslutande parter avgörs ytterst av förhandlingsstyrka. En politisk församling når sina avgöranden efter omröstning. Problemens mångfald leder sålunda till problemlösningsmetodernas mångfald. Häri ligger en betydelsefull förklaring till att det är

5. Jean Baudrillard, *Amerique*, Grasset/Le livre de poche, Paris 1986, s. 109 f.

svårt, för att inte säga omöjligt, att finna någon enda eller ens några få enkla typer av samordningsregler.

I vissa fall kan man dock göra vissa jämförelser mellan olika typer av regelsystem. I den mån det förekommer omröstningar kan man karaktärisera beslutsfattandet efter den erforderliga numerären. Är beslutsfattandet koncentrerat till en enda person rör det sig om enrådighet eller envälde. Krävs alla medlemmars samtycke är det fråga om en enhällighetsprincip; denna innebär att varje individ genom att inlägga veto kan förhindra kollektivets beslut. Majoritetsregeln innebär att flertalets vilja fäller utslaget.

Det ligger också nära till hands att beskriva institutioner såsom mer eller mindre hierarkiska. En vertikal hierarki kännetecknas av en strikt genomförd nivåuppdelning där underordnade står i ett befälsmässigt lydnadsförhållande i förhållande till överordnade. Det är emellertid här väl att märka att det handlar om en hierarki av *människor*. Den hierarkiska principen kan emellertid tillämpas på något helt annat, nämligen *normer*. En hierarki av normer innebär att det finns en viss bestämd inre ordning i ett regelsystem. Vissa regler är överordnade, andra underordnade. En rättsordning är ett sådant exempel, även om bildspråket blir något haltande. Fundamentallagen, *grund*lagen, får nämligen tänkas befinna sig upptill i normhierarkins pyramid. Därunder följer, i tur och ordning, vanlig lag, författning, föreskrift och tillämpning. I händelse av konflikt får en rättsnorm av lägre rang ge vika för en rättsnorm av högre rang.

Härigenom blir det inte någon motsägelse att föreställa sig en förening av autonomi och hierarki. En autonom institution kan nämligen mycket väl låta sitt handlande vägledas av en hierarki av *normer*. Domstolar skall vara autonoma, dvs fristående från andra, inte minst politiska, institutioner. Det

innebär inte att domstolar dömer godtyckligt; skönet är bundet. Domstolens ”problem”, eller ”uppdrag”, är att självständigt tolka och tillämpa gällande rättsordning.

Att karaktärisera maktfördelningen inom en institution leder in på frågan om *resurser*. Inte sällan görs en direkt sammankoppling: att beskriva maktresurser ses som en väg att beskriva maktfördelning. I en trivial mening är denna koppling alltid sann. Om maktresurser är det som vid varje givet tillfälle faktiskt resulterar i makt blir maktfördelning per definition liktydigt med maktresurser. Men en sådan självklar identitet saknar intresse.

Betydligt mer intressant vore om man från fördelningen av vissa givna resurser mer eller mindre säkert kunde dra slutsatsen att resurserna skulle komma att omsättas i faktiskt utövad makt. Det finns emellertid flera problem förknippade med en sådan operation. Frågan är *vilka* resurser som har betydelse för *vilken* makt, *på vilket sätt* resurser kan omvandlas till makt.

Det finns ingen typ av resurser eller tillgångar som ovillkorligen, alltid och under alla omständigheter, leder till makt. En sådan villfarelse har redan tidigare diskuterats under rubriken maktens urtyp. Tanken var här att makt ”ytterst” eller ”egentligen” handlar om den råa, fysiska styrkan. Argumentet mot föreställningen om maktens urtyp gick självfallet inte ut på att förneka att fysiska resurser aldrig har påverkat eller kan påverka maktutövningen. Påpekandet gick i stället ut på att makt långt ifrån alltid, inte ens i naturen, enbart går att hänföra till fysisk överlägsenhet. Den fysiska styrkans maktresurser är villkorliga.

En besläktad tankegång är att ekonomiska resurser ytterst fäller utslaget; ”pengar är makt”. Men också i detta fall är

förbindelsen mellan resurser och makt i högsta grad betingad. Ett typexempel är de kommunala rösträttsbestämmelserna. Tidigare rådde ett bestämt förhållande mellan ekonomiska tillgångar och antalet röster som en väljare förfogade över. Men med rösträttsreformerna utraderas denna koppling. Regeln om lika rösträtt innebar att ekonomiska resurser, åtminstone i detta avseende, inte längre spelade någon roll för väljarmakten.

Detta exempel visar att förbindelsen mellan resurser och makt är *betingad.* En institutions speciella regelsystem avgör vilka resurser som är relevanta. Det institutionella perspektiv som här anlagts visar att det finns ett *samspel* mellan resurser och regelsystem. Frågan vilken betydelse som exempelvis pengar, styrka, kunskap, numerär, argumentationsförmåga och popularitet har som maktresurser saknar svar så länge det institutionella regelsystemet är okänt.

Maktutövning är alltid avhängig av något slag av resurser. Men *vilket* slag av resurser som krävs och *hur mycket* som resurser betyder avgörs av regelsystemet.[6] Det är detta förhållande som öppnar en möjlighet att bedriva jämlikhetspolitik utan att utjämna.[7] Den allmänna rösträtten innebar inte att skillnader i inkomst och förmögenhet utraderades utan att *sambandet*, omvandlingsförhållandet, mellan ekonomi och politik i ett avseende upphävdes.

6. Jfr Gudmund Hernes, "Political Resource Transformation", *Scandinavian Political Studies*, 9, 1974, s. 147-170.
7. Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 18 ff.

Institutioners makt

Att tala om institutioners makt är att uppmärksamma vilken *verkan* institutioner får för sin omgivning och för de egna medlemmarna. Man kan för enkelhetens skull skilja mellan två olika slag av effekter, nämligen avsedda och oavsedda resultat.

En institution helt i avsaknad av avsedda effekter är en maktlös institution. Man kan förvisso tänka sig en institution som lever sitt eget liv och som åstadkommer åtskillig indirekt, oavsedd verkan, men om det inte finns något samband mellan problemformulering och resultat, mellan uppdrag och utfall, har institutionen förfelat sitt syfte.

Redan denna mycket allmänna formulering inbjuder till två invändningar. Den ena riktar sig mot uttryck som effekt, verkan och resultat. Ligger här inte ett element av just det slag av instrumentalism som nyss kritiserats? Den andra invändningen är att tanken på institutioners verkan på sin omgivning underförstår ett slags ”koloniserande” syn på det handlande subjektets förhållande till naturen. Det rör sig i båda fallen om frågor med mycket stor räckvidd; endast några få kommentarer kan här antydas.

Det skall omedelbart göras klart att det perspektiv på institutioner som här skisserats kan karaktäriseras som en form av allmän instrumentalism. Institutioner har inget egenvärde. Tvärtom finns det alltför många risker och negativa erfarenheter i samband med maktmissbruk och att institutioner börjar leva sitt eget liv oberoende av medlemmarnas önskningar. En institution kan endast motiveras med att den åstadkommer mer än vad enskilda autonoma personer skulle kunna göra. Den centraliserade statsmaktens uppkomst i asiatiska länder har bl.a. förklarats med behovet av stora samordnade, kollek-

tiva ansträngningar i samband med flodregleringar och bevattningsanläggningar (att denna statsmakt sedan kom att leva sitt eget liv är en annan historia). Institutioner kan, med utgångspunkt från autonomiprincipen, enbart försvaras som ett instrument för människors frihet.

I denna allmänna betydelse används ordet instrumentalism i en annan mening än i den typ av instrumentalism som tidigare nagelfarits. Det gällde då den maskinmässiga hierarkins instrumentalism. Denna gick dels ut på att *människor* sågs som medel och instrument, dels att maktteknologiska instrument (såsom planer, hierarkier och tvång) utgjorde redskap för ett enda handlande subjekt. Man kan därför samtidigt kritisera det vertikala samhällets instrumentella rationalitet samtidigt som man försvarar tanken på det horisontella samhällets autonoma och effektiva institutioner.

Den andra invändningen är att tanken på resultatinriktade institutioner är svårförenlig med ett ekologiskt synsätt. Ryms här inte ytterligare en variant av den västerländska rationalitetens härskarattityd gentemot naturen, utgör inte institutioner endast en förlängd arm för det kortsynta, roffande subjektet? Försvaret kan inte bygga på påståendet att autonoma institutioner aldrig skulle kunna verka i motsättning till ekologiska principer. Tvärtom är historien alltför full av exempel på hur institutioner varit ”effektiva” i kortsiktig, teknisk mening, men i ett större perspektiv visat sig vara till stor skada för miljön.

Motargumentet är högst försiktigt, nämligen att autonoma institutioner inte med nödvändighet behöver innebära en koloniserande inställning gentemot naturen. Människan är fri att förstöra likaväl som att vårda naturen.

Däremot finns det ytterligare ett argument, som något föregriper ett ämne som kommer att behandlas senare, nämligen

det inbördes förhållandet *mellan* olika institutioner. Autonomi för en viss grupp personer kan komma i konflikt med autonomi för en annan grupp personer. Det kan givetvis finnas delade meningar om hur sådana autonomikonflikter bör lösas. Men det ekologiska problemet kan ofta formuleras som att en mindre grupps kortsiktiga autonomi kommer i konflikt med en större grupps långsiktiga frihet. Kolonisatörerna av en ö hugger ner skogen för att få bränsle; den följande jorderosionen gör ön obeboelig. Sådant kortsiktigt handlande kan i större perspektiv hota livsmöjligheterna för en större befolkning och för framtida generationer.

Skulle man med utgångspunkt från den allmänna autonomiprincipen formulera ett generellt kriterium vore det att den övergripande normen måste vara *mänsklighetens autonomi.* Autonomiprincipen bjuder att handla så att människors totala och framtida handlingsmöjligheter maximeras. Det finns därför ingen motsättning mellan humanism och ekologi, tvärtom är de varandras förutsättning.

I dagens politik och kulturdebatt finns två ståndpunkter, som brukar framställas som varandras motpoler. En *ensidig teknologitro* å ena sidan står emot en *romantisk antiteknologi* å den andra. Den finländske sociologen Erik Allardt har emellertid gjort det viktiga påpekandet att det inte behöver vara fråga om ett val av antingen den ena eller andra extrema ståndpunkten. Socialpsykologisk forskning, påminner Erik Allardt, har visat att antalet odemokratiska och auktoritära individer är stort *både* bland dem som förhåller sig romantiskt till allt och avvisar rationalism *och* bland dem som ensidigt betonar det instrumentella och rationella. ”De som samtidigt betonar rationalism och emotionalitet och som förenar dem är de mest demokratiska och minst auktoritära.” Denna iakttagelse gäller inte bara enskilda människor utan också hela

samhällen. Forskningsresultaten tyder på att "de samhällen, där man kunnat förena både rationell, instrumentell kalkyl och en expressiv mänsklig värme är de där människor bäst trivs, tar mest hänsyn till andra människor och där det sker en lugn utveckling".[8]

Hittills har diskussionen om institutioners makt förutsatt att det rör sig om yttre verkan, resultat i förhållande till det problem som uppställts. Man skulle kunna tala om institutioners *materiella* verkan, inte minst för att fästa uppmärksamheten på att institutioner även kan ha en högst betydelsefull *immateriell* kraft.

Institutioner utgör tankemässiga orienteringspunkter, ett slags symbolsystem. De står som tecken för strävanden och ouppfyllda önskningar. För den enskilde erbjuder institutioner källor för identitet. Institutioner inbjuder till gemenskap, solidaritet och samhörighet. Institutioner kan ta sig uttryck i olika särkulturer.[9]

Man kan därför säga att institutioner alstrar auktoritet. Att acceptera och följa en institution behöver inte, som i det vertikala samhället, grundas på underdånighet och fruktan. Förtroende kan också baseras på rationella överväganden, som en självständig handling för att reducera komplexitet, minska informationskostnader och att öka sin totala autonomi.

Institutioners auktoritet behöver inte nödvändigtvis härstamma från en sådan positiv identifikation. Opposition innebär ett slags negativ identifikation. En institution kan förlänas auktoritet genom att stå i fokus för angrepp; motståndarens

8. Erik Allardt, "Vetenskapen och samhällsutvecklingen", *Nya Argus*, 80, 1-2, 1987, s. 10 f.
9. James G. March & Johan P. Olsen, *Political Institutions*, under utgivning.

problemuppfattning och världsbild formas med utgångspunkt från en existerande institution.

Institutioners symbolkraft beror ytterst på hur människors tankar påverkas. Institutioner kan vara perifera och idémässigt betydelselösa, men de kan också vara centrala inslag i många människors världsbild och samhällsåskådning. I den mån institutioners symbolik tar fysisk form står kors, röda fanor, kungakronor, heraldiska vapen och logotyper som tankestyrande tecken.[10]

I många fall odlas institutioners symbolverkan fullt medvetet. Identititet och lojalitet blir en stabiliserande faktor, ett psykologiskt tröghetsmoment som ökar institutioners överlevnadsförmåga. Organisationsbevarande, att hålla samman rörelsen, blir ett mål i sig. Så kan en institution fortleva i kraft av sin särkultur trots att dess uppgift är fullbordad.

Förhållandet mellan materiell och immateriell verkan, mellan effektivitet och identitet, behöver långt ifrån alltid vara harmoniskt. Ofta framkommer denna motsättning som en spänning mellan institutionen som abstrakt problem och institutionen som yttre gestalt, som källa för identitet och tillhörighet. Cynism kan ses som ett uttryck för en sådan klyfta. En sociologisk undersökning visade hur katolska präster undan för undan kom till uppfattningen att det fanns en klyfta mellan vad kyrkan lärde ut och hur kyrkan faktiskt fungerade. Cynisk kunskap bygger på föreställningen att föregivet altruistiska handlingar och procedurer i själva verket tjänar syftet att upprätthålla det rådande systemets legitimitet och institutionella uppbyggnad.[11]

10. Jfr Werner Heisenberg, *Ordnung der Wirklichkeit*, Piper, München 1989, s. 150 ff.
11. Fred. H. Goldner, R. Richard Ritti & Thomas P. Ference, "The Production of Cynical Knowledge in Organizations", *American Sociological Review*, 42, 1977, s. 540.

Maktrelationer mellan institutioner

Så snart det finns flera institutioner uppstår problemet om deras inbördes relationer. En särskild typ av inbördes beroende föreligger när en institution utgör en del av en annan. På vilken aggregeringsnivå kan man tala om en ”institution”? Är organisationsväsendet, fackföreningsrörelsen, centralorganisationen, förbundet, avdelningen eller den lokala klubben en ”institution”? Är företagsamheten, koncernen, bolaget, divisionen eller resultatenheten en ”institution”? På den principiella nivå som diskussionen här förs är det mindre viktigt att precisera institutionsbegreppet i detta avseende. De generella kriterier och synpunkter som här aktualiseras äger giltighet på alla de nivåer och typer av enheter som här nämnts som exempel.

Två aspekter av institutioners inbördes relationer kommer här särskilt att uppmärksammas, nämligen relationernas *karaktär* och deras *struktur.*

Med relationernas karaktär åsyftas vilken typ av överlappning eller beroende det är fråga om. På ett allmänt plan kan man analysera de ömsesidiga förbindelserna i termer av *utbyte.* Två eller fler institutioner förenas genom byte av nyttigheter, tjänster, meddelanden etc. Sålunda bildas mönster av samfärdsel mellan institutioner. Institutioner kan även förenas av *personallianser.* Personer med flerfaldiga medlemskap bildar bryggor mellan institutioner.

Relationernas karaktär kan även i karaktäriseras i andra avseenden. En aspekt är huruvida relationerna är symmetriska eller asymmetriska. Precis som enskilda personer kan inordnas i en strikt hierarki kan en uppsättning institutioner förbindas via asymmetriska relationer så att de bildar en pyramid av befälsförhållanden. En annan aspekt av relationers karaktär

har att göra med om de är formella eller informella. I betydelsen av begreppet formell ligger här dels att vara regelstyrd, dels att vara formaliserad, dvs nedtecknad och kodifierad.

Oavsett vilken karaktär som relationerna har kan de sägas bilda en *struktur*. Härmed avses relationernas mönster, om man så vill deras "konfiguration". Att dokumentera ett nätverk är att beskriva överlappningarnas förekomst, omfattning och struktur.[12] Maktens nätverk kan exempelvis beskrivas genom att karaktärisera ett antal institutioners inbördes relationer.

Samhällets allmänna differentiering, övergången från ett vertikalt till ett horisontellt samhälle, innebär rent allmänt att antalet institutioner ökar och därmed också komplexiteten i de inbördes relationerna. Men en sådan utveckling har långt ifrån alltid setts som något positivt. Tvärtom innebär en linje i demokratidebatten att självständiga, fristående institutioner betraktas som hot mot folkviljans förverkligande. Folksuveränitetens innebörd, menade inte minst franska revolutionens teoretiker, är att folkets, "nationens", homogena vilja, en och odelad, företräds av staten. Varje "fraktion" som ställer sig mellan folket och staten kan endast göra denna representation otydligare. I denna variant av demokratidoktrinen finns det egentligen endast två parter, å ena sidan folkets amorfa massa, å andra sidan den centrala statsmakten, som samtidigt är folkets representation och dess beskyddare. År 1791 förbjöds fackföreningar genom en särskild lag, loi Le Chapelier. Först ett sekel senare började denna lag luckras upp och ett självständigt organisationsväsende kunde växa fram.

Ett system med en mångfald oberoende institutioner brukar betecknas som pluralism. Begreppet pluralism har emellertid kommit att användas i något skiftande betydelser. Enligt en

12. Jfr Olof Petersson, *Maktens nätverk*, Carlssons, Stockholm 1989, kap. 1.

föreställning skulle oberoende institutioner fungera enligt ett slags motsvarighet till den fria marknadsekonomins konkurrensprincip. Om alla intressen representerades av fria organisationer skulle maktspelet mellan dessa frambringa den för hela samhället bästa lösningen. En omfattande kritik har emellertid visat att liknelsen med marknadskrafterna haltar i flera avseenden. Olika intressen är inte lika starkt organiserade; konkurrensmomentet i de inbördes relationerna är dessutom ofta starkt överskattat.

Men pluralismbegreppet kan mycket väl begagnas utan att hela denna speciella teori mobiliseras. Pluralism kan då helt enkelt beteckna förekomsten av en mångfald oberoende institutioner. Graden av pluralism kan därvid givetvis variera; det är här en fråga om maktstrukturens relativa öppenhet. Pluralism innebär även ett dilemma i det avseendet att systemet förutsätter starka oberoende organisationer, men samtidigt kan systemet hotas om de enskilda särintressena växer sig alltför starka.[13]

Bland de spänningar som finns inbyggda i ett pluralistiskt system är bland de allra viktigaste konflikten mellan autonomi på olika nivåer. Den lilla autonomin kan hamna i motsättning till den stora autonomin och vice versa. En autonom person kan samtidigt vara medlem i en kommun, medborgare i en stat samt medlem i både en och flera organisationer. Konflikten mellan centralt och lokalt, mellan territoriella, funktionella och sektoriella organisationsprinciper kan rymmas i en och samma kluvna själ.

Ett särskilt problem uppstår i det inbördes mötet mellan institutioner som styrs av olika regulativa principer. I ett system med täta och omfattande förbindelser kan därmed

13. Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven 1982.

bildas en mångfald blandformer och hybrider. Sådana kombinationer kan medvetet utnyttjas för att stävja eventuella nackdelar som är förknippade med enskilda styrsystem. Antitrustlagstiftning innebär att en statlig institution ges i uppdrag att förhindra vissa typer av avtal, såsom dolda prisöverenskommelser, för att marknaden bättre skall fungera i enlighet med principen om fri konkurrens. I bästa fall kan kombinationen av olika institutionella principer leda till resultat som överstiger vad som hade varit möjligt för separata institutioner. Man kan i sådana fall tala om positiva synergieffekter.

Men sådana blandformer kan också leda till negativa konsekvenser; det har talats om ”externa perverteringar”.[14] Marknadsprincipens fulla tillämpning inom den parlamentariska demokratins institutioner skulle betyda att röster fritt kunde köpas och säljas, inom byråkratin bleve följden korruption. Byråkratiska principer inom konkurrensutsatta institutioner kan leda till rigid detaljreglering. Politisering av offentlig förvaltning kan komma i motsättning till rättssäkerheten.

Makten över institutioner

Varför förändras institutioner? Om den rådande uppsättningen institutioner ses i ett dynamiskt perspektiv reses frågan om betingelserna för stabilitet och förändring. Varför vidmakthålls, nybildas och försvinner institutioner?

I reflektionerna över denna stora fråga har det framförts två allmänna svar. Antingen, har man sagt, är institutioner uttryck för en naturligt framväxt ordning (”grown order”) eller så är institutioner resultat av människors aktivt skapande handling-

14. Gudmund Hernes, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget, Oslo 1978, s. 46.

ar ("made order"). En författare som gjort denna uppdelning till en viktig utgångspunkt är F.A. Hayek. Enligt Hayeks uppfattning är tanken på rationellt konstruerade institutioner ("constructive rationalism") förödande för det fria samhället; endast de institutioner som härstammar ur en naturlig utvecklingsprocess ("evolutionary rationalism") är förenliga med grundläggande rättviseprinciper.[15]

Denna debatt är ingalunda ny. John Stuart Mill inleder sin analys av den representativa demokratin med just detta problem.[16] Mills synpunkter, nedtecknade för över ett sekel sedan, äger fortfarande stor relevans.

Enligt vissas uppfattning, skriver Mill, är institutioner en rent praktisk sak, endast en fråga om mål och medel. Institutioner blir uttryck för uppfinningsförmåga. De skapas av människor; därför kan människor bestämma huruvida de skall tillverkas eller ej och i så fall hur och enligt vilket mönster. Institutioner kommer därvid att betraktas på samma sätt som "ångplogar och tröskverk".

Företrädarna för den motsatta uppfattningen, fortsätter Mill, ser inte institutioner som maskiner utan som resultatet av en spontan, organisk utveckling. Institutionsläran blir därmed en del av naturhistorien. Institutioner är inte resultat av val; man får acceptera dem som man finner dem. Institutioner kan inte frambringas genom någon i förväg uttänkt plan: "they 'are not made, but grow'".

Efter denna exposé över de två uppfattningarna drar Mill slutsatsen: "Det är svårt att fastställa vilken av doktrinerna som är mest absurd, om man föreställer sig dem som varandra uteslutande teorier". Institutioner kan rimligen varken vara

15. F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, 1, Routledge and Kegan Paul, London 1973, s. 5 f.
16. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, The Library of Liberal Arts, 1958, kap. 1.

maskiner som helt godtyckligt tillskapas eller biologiska fenomen som växer av sig själva "medan människorna sover".

Institutioner, konstaterar Mill, är "i varje fas av sin existens vad de är genom människors avsiktliga handlande" ("by human voluntary agency"). Å andra sidan måste man hålla i minnet att ett "politiskt maskineri" inte handlar av sig självt. Likaväl som det skapats av människor är det också beroende av människor för att kunna fungera. En institution behöver inte endast tyst och passiv anpassning utan aktivt deltagande och måste därför formas efter människors förmåga och talang.

Detta innebär att man kan uppställa tre villkor för att en institution skall kunna fungera. Dess medlemmar måste vara beredda att acceptera den. Medlemmarna måste vara beredda och äga förmåga att göra vad som krävs för att vidmakthålla institutionen. De måste också vara villiga och göra vad som krävs för att institutionen skall kunna verka för sitt syfte.

Mills slutsats är att *inom* de gränser som sätts av dessa tre villkor är institutioner en fråga om val. Det innebär också att det inte på allmänna grunder går att konstruera den perfekta institutionen. Vilka institutioner som är praktiskt möjliga beror på förhärskande sedvanor och tänkesätt (en central tanke också hos en filosof som Montesquieu). Institutioner är beroende av människor. Men samtidigt kan institutioner bidra till att utveckla människors självständighet. Människor är därför beroende av institutioner. Därmed bildas ett dynamiskt perspektiv på institutioner. Institutioner och människor förändras i ett ömsesidigt samspel.

Maktproblemens inbördes förbindelser

Att på detta sätt skilja mellan fyra olika aspekter av förhållandet mellan makt och institution innebär att varje problem, i

klarhetens och enkelhetens intresse, behandlas var för sig. Detta betyder emellertid ingalunda att det skulle saknas inbördes förbindelser mellan frågorna om makten inom institutioner, institutioners makt, makten mellan institutioner och makten över institutioner. Tvärtom är det dessa kopplingar som gör att förhållandet mellan makt och institution ofta är så intrikat. Uppdelningen mellan fyra olika frågor är sålunda rent analytisk; i verkligheten kan det förekomma många tänkbara samband. Med fyra aspekter kan det logiskt sett förekomma tolv möjliga förbindelser. Dessa illustreras i figur 7.2.

1. Maktförhållanden inom en institution kan påverka institutionens makt. Ett exempel har redan tidigare antytts. I det fall en institutions beslut fattas med tillämpning av enhällighetsprincipen blir konsekvensen att varje enskild medlem har möjlighet att hejda ett beslut. Varje intern meningsskiljaktighet kommer därmed att leda till att inget beslut kan fattas och att institutionen följaktligen blir handlingsförlamad. I praktiken kommer enhällighetsregeln därför att gynna status quo; varje förändring skulle kräva fullständig enighet.

2. Maktförhållanden inom en institution kan påverka institutioners inbördes maktrelationer. Den interna maktstrukturen inom en institution avgörs av tillgången till det slag av resurser som enligt regelsystemet avgör konflikter. I den mån samma resurser fäller utslaget inom flera olika institutioner bildas här överlappningar och inbördes relationer mellan institutioner. Plutokrati innebär att de rika dominerar inom flera institutioner, vilka därmed kommer att ingå i ett ömsesidigt beroende grundat på ekonomiska resurser. I ett meritokratiskt system bildas på motsvarande sätt nätverk där mäktiga experter fungerar som förenande länkar.

3. Makten inom institutioner kan påverka makten över institutioner. Ett uttryck för detta samband är makten över

kontrollmakten. En institution kan sättas som ”överdomare” att kontrollera att andra institutioner sköts enligt fastställda principer (t.ex. rättssäkerhet eller fri konkurrens). Denna övervakningsmakt kan användas för att förändra den rådande uppsättningen institutioner, exempelvis genom att förbjuda eller förhindra institutioner. Makten över kontrollorganet kommer därmed att få strategisk betydelse för makten över andra institutioner. Vem granskar granskarna?

4. Institutioners makt kan påverka de interna maktförhållandena. Ett näraliggande exempel är en maktlös institution, en som misslyckats med att uppnå avsett resultat. Sådan institutionell vanmakt kan medföra ledarkris och interna maktförskjutningar. En sådan utveckling förutsätter att medlemmarna gör sig hörda, att de använder en ”voice-strategi”.

5. Institutioners makt kan påverka de inbördes maktrelationerna. Man kan även tänka sig att bristande förmåga att åstadkomma resultat får den konsekvensen att medlemmarna röstar med fötterna och lämnar institutionen. I den mån som en sådan ”exit-strategi” förenas med en övergång till en konkurrerande institution förskjuts maktbalansen än mer till den vanmäktiga institutionens nackdel.

6. Institutioners makt kan påverka makten över institutioner. I diskussionen om hur institutioner förändras konstaterades att villkoren för att institutioner över huvud taget kan existera är att de åtnjuter någon typ av förankring i människors sedvanor och tänkesätt. När en institution inte längre förmår åstadkomma resultat och när den förlorar sin identitetsskapande symbolkraft upphör denna grundförutsättning för dess existens. En av de viktigaste orsakerna till förändringar i uppsättningen av institutioner, att gamla institutioner ibland försvinner, är just en sådan legitimitetsförlust.

Figur 7.2 Inbördes förhållanden mellan de fyra frågorna om makt

Hur ...	... kan påverka ... makten inom institutioner:	institutioners makt:
makten inom institutioner	-	1. Enhällighetsregel leder till handlings-förlamning
institutioners makt	4. Misslyckande medför ledarkris (*voice*)	-
makten mellan institutioner	7. Korporatism gynnar intern centralisering	8. Blockeringar medför dödläge
makten över institutioner	10. Konstitutionalism som intressepolitik	11. Organisations-hinder

7. Institutioners inbördes relationer kan påverka interna maktförhållanden. Vissa typer av förbindelser och överenskommelser mellan institutioner förutsätter och framtvingar en viss typ av inre maktstruktur. Den moderna formen av korporatism, dvs samförståndslösningar mellan staten och de stora intresseorganisationerna, har varit en viktig betingelse för en inre organisationsutveckling i centralistisk riktning.

8. Institutioners inbördes relationer kan påverka institutioners makt. Nätverk, överenskommelser och koalitioner kan underlätta men också försvåra institutioners ansträngningar att nå resultat. Ett ytterlighetsexempel är när motsatta parter så fullständigt blockerar varandra att ingen åstadkommer

makten mellan institutioner:	makten över institutioner:
2. Kumulering av resurser	3. Makten över kontrollmakten
5. Missnöjda medlemmar övergår till konkurrent (*exit*)	6. Legitimitetsförlust resulterar i systemförändring
	9. Intressekoalitioner som utestänger eller öppnar
12. Institutionspolitik som förändrar inbördes styrkeförhållanden	

något. Komplexa inbördes relationer kan leda till institutionell vanmakt.

9. Institutioners inbördes relationer kan påverka makten över institutioner. Det finns ett direkt och självklart samband mellan inbördes relationer och institutionssystemets förändringar; sammanläggningar, koalitioner och klyvningar bland existerande organisationer utgör ett viktigt dynamiskt inslag. Men det finns också samband av mer indirekt art. Nätverk och koalitioner kan förhindra nybildningar (som när stora partier genom spärrar hindrar småpartier), men också lämna öppningar och underlätta förnyelse.

10. Makten över institutioner kan påverka interna maktförhållanden. Möjligheten att via avsiktliga beslut påverka upp-

sättningen av institutioner bildar förutsättningen för författningspolitik och konstitutionalism. Som ett rent tankeexperiment kan man föreställa sig statsmän som i sitt författningspolitiska handlande fullständigt låter sig vägledas av abstrakta principer, utan varje sidoblick på de egna särintressena. Något vanligare torde det emellertid vara med ett visst inslag av taktisk författningspolitik där makten över institutionerna nyttjas för att stärka den egna positionen.

11. Makten över institutioner kan påverka institutioners makt. Genom att förändra uppsättningen institutioner kan enskilda institutioners verkningsmöjligheter underlättas eller försvåras. Sådan institutionspolitik kan även få konsekvenser för enskilda institutioners legitimitet. Tanken att förbjuda vissa typer av partier och organisationer har just varit att söka minska stödet för deras strävanden.

12. Makten över institutioner kan påverka institutioners inbördes relationer. Institutionspolitik, makten att förändra det rådande systemet av institutioner, får konsekvenser för institutionernas inbördes styrkeförhållanden. Det ligger därför nära till hands att förbättra sin egen position i relation till motparten, inte endast genom att skaffa sig överlägsna resurser, utan att ändra själva den institutionella ramen.

8. Autonoma institutioner

Vilka principiella krav kan ställas på autonoma institutioner? De fyra frågorna i föregående kapitel är en hjälp på vägen mot ett svar. Hur utövas makt i autonoma institutioner? Vilka krav kan ställas på autonoma institutioners resultat? Hur förhåller sig autonoma institutioner till varandra? Hur förändras autonoma institutioner? Det gäller nu att undersöka i vilken mån den allmänna autonomiprincipen kan tillämpas för att nå fram till mer precisa svar på dessa frågor.

Figur 8.1 återger argumentationen. På vänstersidan ges en sammanfattning av resonemanget i kapitel 7. Här återfinns i kondenserad form de fyra frågorna om makt och institution. Högersidan ger en översikt av innehållet i detta kapitel. Till skillnad från förra kapitlets *deskriptiva* frågor, nämligen om hur verkligheten skall beskrivas, följer här ett antal *normativa* svar, nämligen de mer detaljerade kriterier som kan härledas ur autonomiprincipen. *Klyftan* mellan den faktiska maktutövningen och dessa kriterier blir ett uttryck för en diskrepans mellan ett samhälles faktiska styrelsesätt och autonomins ideal.

Figur 8.1 Autonoma institutioner

	Deskriptiva frågor *Hur utövas makt?* Den levande konstitutionen.
1. Makten inom institutioner	*Vem deltar?* Aktörer, avgränsning av medlemskap. *Hur slits tvister?* Samordningsprinciper, beslutsprocesser, maktrelationer. *Vad avgör utfallet av konflikter?* Maktfördelning, maktmedel.
2. Institutioners makt	*Vad åstadkommer institutioner?* Resultat i förhållande till syfte. Institutioners symbolkraft.
3. Makten mellan institutioner	*I vilket förhållande står institutionerna till varandra?* Överlappningar, synergieffekter, externa perverteringar. Segmentering, nätverk.
4. Makten över institutioner	*Varför ser den rådande uppsättningen institutioner ut som den gör?* Planerad eller spontan uppkomst. Institutioners förändring.

Normativa frågor *Hur bör ett autonomt styrelsesätt se ut?* Principer för ett öppet samhälle.	**Diskrepans** *Skillnad norm-verklighet?* Problem.
Vem bör få delta? FRITT TILLTRÄDE	Diskriminering.
Hur bör regelsystemet se ut? KLARA REGLER Förutsebarhet, intern kontroll, rättssäkerhet.	Regelbrott, maktmissbruk.
Vad bör avgöra konflikter? RELEVANTA RESURSER	Maktlöshet.
Vad bör institutioner åstadkomma?	
EFFEKTIVITET Resursutnyttjande, låga transaktionskostnader.	Slöseri, vanmakt, oavsedda effekter.
TILLHÖRIGHET Identifikation, solidaritet. Kritisk traditionsförmedling.	Alienation, anomi.
Hur bör institutioner förhålla sig till varandra?	
BLANDAD STYRELSEFORM Pluralism, ömsesidig (extern) kontroll.	Maktkoncentration, absolutism.
INSTITUTIONELL INTEGRITET Många separata sfärer.	Kumulativ ojämlikhet: åt den som har...
Hur bör institutioner ändras? KRITIK OCH LÄRANDE Erfarenhetsåterföring. Växande och lärande genom kritisk diskussion. Medborgarskap som självstyrelse.	Centralstyrning. Existentiell vanmakt.

Makten inom institutioner

Vilka krav kan ställas på medlemsvillkoren i autonoma institutioner? En första svårighet som här omedelbart inställer sig är *vems* autonomi som ytterst skall få fälla utslaget. På denna punkt kan enskilda personers autonomi mycket väl komma i konflikt med institutioners autonomi. Tillämpad fullt ut skulle principen om institutionell autonomi innebära att varje institution på egen hand avgör vem som skall accepteras som medlem. Invalsbestämmelser kan därmed göras mer eller mindre exklusiva. I det mest extrema fallet kan en institution helt enkelt bestämma att stänga dörren för eventuella nykomlingar. Institutionell autonomi över medlemskapsvillkor kan därför leda till diskriminering.

Perspektivet blir annorlunda om man utgår från den utanförståendes situation. För att den enskilde skall ha reella möjligheter att själv fritt kunna välja sin tillhörighet måste en mångfald valalternativ stå öppna. Den personliga autonomin förutsätter att man såväl får som kan bli medlem. Autonomiprincipen kräver givetvis inte att alla sådana presumtiva medlemskap faktiskt förverkligas. Idealet om autonomi innebär ingen participatorisk dagdröm, att alla skall sitta i ständigt sammanträde. Principen om öppenhet innebär däremot att det måste finnas ett antal *latenta* deltagandeformer, möjligheter att vinna inträde i olika institutioner.

I det mest tillspetsade fallet kommer det därmed att uppstå en direkt motsättning mellan den institutionella och den personliga autonomin. Att lösa denna konflikt kan många gånger vara mycket intrikat. Det går exempelvis inte generellt att anvisa någon nyttokalkyl eller ens majoritetsregeln. En stor institution, omfattande merparten av befolkningen, skulle då godtyckligt kunna utesluta enstaka individer. Väljer man där-

emot att prioritera den *personliga* autonomin får den institutionella autonomin på denna punkt ge vika. Den allmänna principen kan sålunda formuleras som ett krav på *fritt tillträde*. Varje särbehandlande avvikelse från denna norm innebär en form av diskriminering.

Nästa problem rör de medlemsvillkor som är direkt sammanhörande med institutionens syfte. Att bli medlem i en fackförening fordrar att man har en viss anställning, tillträde till högskoleutbildning är knutet till vissa förkunskapskrav etc. Principen om fritt tillträde innebär för det första att sådana medlemsvillkor ses som undantag. Med huvudregeln om fritt tillträde fordrar varje inskränkning en uttrycklig och försvarbar motivering. Regeln innebär, för det andra, att varje sådan tillträdesbegränsning måste tillämpas lika. Särbehandling på grundval av icke relevanta kriterier betyder diskriminering.

Tillämpningen av dessa allmänna principer är ofta långt ifrån självklar. Var går gränsen mellan ”relevanta” och ”irrelevanta” trösklar för deltagande? Hur skall man kunna upptäcka den subtila särbehandling som uppstår då någon inte begärt tillträde därför att vederbörande saknat tillräcklig information och initiativkraft för att kunna ta det avgörande steget? Diskussionen har kommit att blir särskilt intensiv kring olika kvoteringsregler. Syftet är att gynna grupper som av traditioner och bristande resurser förblivit utanförstående. Sådan positiv särbehandling innebär att en förhoppning om likabehandling på längre sikt får väga tyngre än eventuella brott mot principen om likabehandling på kort sikt, i det konkreta fallet.

Normen om den *personliga* autonomin som utslagsgivande kan utsträckas även till villkoren för att *lämna* institutioner. Såväl besluten om inträde som utträde bör fattas autonomt av den enskilde. Avvikelser från handlingsfriheten i detta avse-

ende innebär dels att mot sin vilja tvingas lämna en institution eller att fråntas sin möjlighet att själv välja att utträda. Också här blir bevisbördan så att säga negativ. Endast grov illojalitet, dvs allvarliga brott mot stadgar som medlemmen vid inträdet förpliktigat sig att följa, kan då motivera uteslutning.

Beslutet att lämna en institution kan sålunda vara icke-autonomt. Samma sak gäller inträdet. Tvångsmedlemskap är därmed uteslutningens logiska motsvarighet. Rättigheten att stå utanför en organisation, den negativa föreningsrätten, följer ur den allmänna autonomiprincipen.

Diskrepansen mellan principen om fritt tillträde och medlemsvillkorens verklighet påverkas både av formella och informella faktorer. Särskilt svåra att upptäcka är de tysta och underförstådda villkor som i praktiken reglerar tillrädet till olika institutioner. Samma sak gäller sådan utfrysning och intolerans som marginaliserar och utesluter människor.

Den andra aspekten av frågan om makten inom institutioner handlar om *regelsystemets* utseende. Frågan är om man ur autonomiprincipen kan härleda någon viss metod för att lösa konflikter och fatta beslut. Finns det någon speciell regulativ princip som från autonomisynpunkt är överlägsen alla andra? Svaret torde bli nekande.

Ett tänkbart alternativ vore majoritetsregeln. Är inte denna den politiska demokratins kardinalregel generellt tillämpbar? Regeln att låta flertalets vilja fälla utslaget kan ses som en tillämpning av jämlikhetsprincipen. Att låta färre än hälften fälla utslaget skulle innebära att en minoritet dominerade över en majoritet; att å andra sidan fordra kvalificerad majoritet eller rent av enhällighet skulle också betyda minoritetsstyre, nämligen ett mindretals möjlighet att förhindra beslut enligt majoritetens vilja. Bland alternativa omröstningsmetoder är

majoritetsregeln den som bäst förmår förena kraven på frihet och jämlikhet.[1] Problemet är givetvis att det finns andra metoder än omröstning för att nå fram till kollektiva avgöranden. Vetenskap, konst, rättstillämpning, hantverk och förhandlingar har sina speciella normer och procedurer för att välja bland alternativ och nå fram till resultat. Omröstningsprincipen, och därmed majoritetsregeln, har sina viktiga tilllämpningsområden, inte minst inom politiken, men den kan inte upphöjas till den generella normen för hur autonoma institutioner bör forma sina beslut.

Däremot låter autonomiprincipen sig läggas till grund för en diskussion om de krav som allmänt kan ställas på de många tänkbara regelsystemen. Ett viktigt sådant är kravet på öppenhet i betydelsen offentlighet. Ett regelsystem bör vara i förväg känt av de berörda. Först då är det möjligt att avgöra huruvida ett beslut fattas i enlighet med de av institutionen accepterade reglerna. Man kan se detta krav som ett slags generalisering av den konstitutionella rättsstatens krav på rättssäkerhet. Ett viktigt moment häri är förutsebarhet. Autonomi förutsätter ett antal valalternativ; handlingsvägarna och dessas konsekvenser skall vara möjliga att överblicka och bedöma redan före avgörandets ögonblick. Rättssäkerhetens princip om förutsebarhet är ett sätt att säkerställa denna för den enskilda handlingsfriheten fundamentala förutsättning.

Saknas denna förutsättning undanrycks själva grunden för den personliga autonomin. Det är därför ingen tillfällighet att godtycke, oförutsebarhet och oklarhet om var gränsen går

1. Jan Magnus Jansson, *Frihet och jämlikhet*, Söderströms, Helsingfors 1952, s. 350 ff. Jfr även Elias Berg, *Democracy and the Majority Principle*, Akademiförlaget, Göteborg 1965; Pierre Favre, *La décision de majorité*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1976; Werner Heun, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, Duncker & Humblot, Berlin 1983; Elaine Spitz, *Majority Rule*, Chatham House, Chatham 1984.

mellan tillåtet och otillåtet under historien tillhört de härskandes vanligaste medel för att hålla undersåtarna i schack. Först med tydliga regler blir det möjligt att få till stånd en effektiv kontroll, beivra regelbrott samt påkalla en eventuell ändring av regelsystemet.

Principen om klara regler innebär också en gränsdragning mellan vad som inom en viss institution skall betraktas som acceptabelt och icke acceptabelt handlande. Vad som inom den ena typen av institution är en fullt normal köpslagan förvandlas inom ramen för andra institutionella regelsystem till röstköp och mutor. Autonoma institutioner kan därför inte betraktas i ett snävt instrumentellt perspektiv. Ändamålen helgar inte medlen. Regelsystemet kan inte fritt anpassas till vad som för stunden är mest ändamålsenligt. En fast normordning, ett reglerande system av konfliktlösningsmetoder, har ett egenvärde och är ett mål i sig.

Regelsystemets utformning bestämmer vilka typer av resurser som är legitima. Följaktligen kan som en allmän princip hävdas att *relevanta resurser* skall fälla utslaget. Från detta krav kan dras tre konsekvenser, nämligen att resurser är nödvändiga, att avsaknad av relevanta resurser medför maktlöshet och att irrelevanta resurser inte är acceptabla.

Autonomi innebär att ha valfrihet men också att besitta förmåga att utnyttja dessa valmöjligheter. Denna förmåga baseras på tillgången till resurser. Resurser kan ses som ett slags *reserver*, vilka mobiliseras för att kunna handla. Tillgång till någon typ av resurser är därmed en nödvändig förutsättning för att medlemmarna skall kunna utöva makt över sin institution.

Det blir därmed en fråga om samspel mellan regelsystem och resurser. Reglerna utpekar vilka resurser som är relevanta.

Avsaknad av sådana innebär att en medlem är maktlös inom just denna institution, trots att vederbörande mycket väl kan besitta andra typer av resurser som ger makt inom andra institutioner. Varje förändring av regelsystemet som påverkar vilken typ av resurser som är relevant får därmed omedelbara konsekvenser för maktfördelningen inom institutionen.

Principen om relevanta resurser gör att det finns två typer av diskrepans mellan norm och verklighet. Frånvaro av resurser utgör den ena grunden för maktlöshet. Det andra fallet är när irrelevanta resurser i praktiken fäller utslaget. Nepotism och bestickning utgör exempel på maktutövning via illegitima resurser. Utnyttjandet av irrelevanta resurser leder till ökad makt för vissa, men till minskad makt för andra.

Institutioners makt

När underlägsenhet i fråga om resurser leder till uteblivet resultat rör det sig om en viss typ av maktlöshet. En annan form för bristande makt är då institutionen inte förmår att åstadkomma någon verkan. Institutionell autonomi förutsätter därför åtminstone något mått av *effektivitet*. Begreppet effektivitet förstås här i dess allmänna betydelse: av två metoder är den mest effektiv som åstadkommer samma resultat med lägst resursutnyttjande. Ett kompletterande sätt att karaktärisera institutioners effektivitet är att beakta s.k. transaktionskostnader. Varje handling är förenad med vissa kostnader, räknat i exempelvis i tid eller pengar. Under i övrigt lika villkor bör den metod användas som resulterar i de lägsta transaktionskostnaderna, som minimerar den interna ”friktionen”.

De begrepp som kommit att utvecklas för att precisera den närmare innebörden av effektivitetstanken har framför allt tillämpats på det ekonomiska livets institutioner. Givetvis går

det inte alltid att direkt överföra dessa principer till andra delar av samhällslivet där kostnader och intäkter inte har samma klara innebörd som de i pengar mätbara aktiviteterna. Det hindrar emellertid inte att den allmänna tanken bakom effektivitetsanalys, med tillämpliga preciseringar, kan läggas till grund för en granskning även av icke-ekonomiska institutioners verkningssätt.

Det allmänna uttrycket för bristande effektivitet är slöseri. Om flera handlingsalternativ står öppna och man väljer ett av dessa framför ett annat, som med mindre ansträngning skulle lett till samma eller bättre resultat, kan autonomiprincipen knappast sägas vara fullt ut förverkligad.

Ett särskilt fall av bristande effektivitet uppstår när man i handlingsögonblicket tror sig välja det mest rationella alternativet, men då det i efterhand visar sig att ett annat val hade lett fram till bättre resultat. Denna situation kan vara uttryck för det kollektiva handlandets oavsedda effekter. Ett handlingsalternativ kan vara rationellt under förutsättning att inga andra väljer på samma sätt. Om alla resonerar utan hänsynstagande till hur andra resonerar kan den kollektiva rationaliteten komma att avvika från den individuella. Inte minst i ett system med många inbördes starkt beroende aktörer kommer sådana aggregeringseffekter att blir extra sannolika. Bristande effektivitet yttrar sig här som institutionell vanmakt.

Institutioner åstadkommer också en immateriell verkan genom att tjäna som symboler för *tillhörighet*. Frånvaro av sådan tillhörighet skulle innebära att samhället präglades av främlingskänsla och normlöshet, av alienation och anomi. Att samhället blir mer differentierat och abstrakt betyder emellertid inte med nödvändighet att solidaritet och känsla av anhängarskap med större kollektiv avtar och försvinner.

Däremot skiljer sig grunden för anhängarskap i det vertikala och det horisontella samhället. I det traditionella samhället vilar auktoriteten på en överhöghet som ses som naturgiven och evig och därmed omöjlig att ifrågasätta. Autonoma institutioners auktoritet baseras däremot på rationalismens idé om kritisk traditionsförmedling. Beslutet att ge sin anslutning till autonoma institutioner är också det autonomt.

Maktrelationer mellan institutioner

Ett öppet, horisontellt samhälle baserat på autonoma institutioner är per definition ett pluralistiskt samhälle. Ordet pluralism används här i den tidigare angivna betydelsen, nämligen som beteckning för en mångfald av varandra oberoende institutioner. Mångfalden och variationsrikedomen blir därmed ett värde i sig.

Argumenteringen till förmån för principen om ett öppet, pluralistiskt system kan läggas upp efter såväl en negativ som en positiv strategi. Den negativa, omvända, motiveringen utgår från alternativet till pluralism. Ett icke pluralistiskt system har ett enda maktcentrum; institutioner är här inte oberoende utan underkastade en härskares vilja. Historiskt sett är denna styrelseform den vanligaste; den absoluta monarkin och den totalitära diktaturen kan stå som typexempel. Tanken att en enda vilja skall genomsyra hela samhället får som konsekvens ett styrelsesätt organiserat efter hierarkins vertikala princip.

Pluralismen behöver emellertid inte endast försvaras genom negativa argument mot dess alternativ. En positiv motivering för ett pluralistiskt system har att göra med kontrollmaktens utformning. Den konstitutionella principen om *blandad styrelseform* har inte minst motiverats med kontroll-

argument. Makt löper alltid risk att korrumperas. Det enda som kan hejda makt är makt, med Montesquieus formulering. En uppdelning av makt på separata institutioner ger förutsättningar för ömsesidig kritik och kontroll.

Pluralismens tanke om separata, oberoende institutioner är inte detsamma som ett system med totalt isolerade enheter. Autonoma institutioner kan välja att sluta kontrakt och ingå koalitioner. Kontakter av olika slag förbinder olika institutioner till strukturer och nätverk. Men man kan se pluralismen som en princip och därmed varningssignal. De inbördes beroendena mellan institutioner kan bli så täta att mångfalden riskerar att gå förlorad.

Är pluralism förenlig med jämlikhet? Finns det inte redan på det principiella planet en inbyggd motsägelse mellan dessa två företeelser? Pluralism förutsätter mångfald, variation och olikheter. Jämlikhetsprincipen förefaller här hamna i direkt motsatsställning. Men konflikten mellan de två principerna är delvis skenbar. Jämlikhetsbegreppets mångtydighet lämnar utrymme för olika tolkningar. Den mest primitiva betydelsen innebär att jämlikheten betraktas som en fråga om spridning och variation.[2] I denna mening råder full jämlikhet först när alla är helt lika. Om jämlikheten tolkas på detta sätt råder det inget tvivel om att pluralism är oförenlig med jämlikhet. Det öppna samhällets variationsrikedom och föränderlighet står i direkt motsats till uniformering och nivellering. Jämlikhet i denna mening kan knappast åstadkommas ens med den starkaste reglementering och centralstyrning.

Pluralism och autonoma institutioner innebär att samhället utgörs av ett antal separata "sfärer". Var och en av dessa styrs

2. Jfr Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 18 ff.

enligt sina egna principer. Man kan nu se jämlikhet som den princip som förhindrar att dessa sfärer kommer under ovidkommande inflytande. Den amerikanske filosofen Michael Walzer har kallat denna princip för *komplex* jämlikhet.[3] Det rör sig om ett slags medveten *kompetensbegränsning*. Tanken kan ses som en förlängning av principen om relevanta resurser. Jämlikhet i denna mening tillåter att människor utvecklar sin särart och individualitet. Inom ramen för olika institutioner, inom skilda sfärer, kommer en del att visa sin överlägsenhet genom skickligt utnyttjande av sina resurser. Ojämlikhet uppstår däremot i det ögonblick som denna överlägsenhet också kommer att utnyttjas för att vinna fördelar inom sfärer där den inte hör hemma. Ekonomiska tillgångar är legitima resurser för att utöva makt på marknaden, men inte för att köpa inflytande av ämbetsmän och politiker. I den mån sfärer på detta sätt kommer att "överlappa" varandra kan man tala om *kumulativ ojämlikhet*.[4] Ojämlikheter "smittar över" från det ena samhällsområdet till det andra; åt den som har skall varda givet. Att åstadkomma jämlikhet i denna mening innebär att upprätthålla "vattentäta skott" mellan olika sfärer. Denna princip har formulerats under den träffande benämningen *institutionell integritet*.[5] Därigenom kan jämlikhetsprincipen förverkligas trots att det finns många små lokala ojämlikheter.[6]

Detta perspektiv innebär inte endast att jämlikhet och pluralism är förenliga. Tvärtom är den komplexa jämlikhetens förutsättning just att det finns ett stort antal åtskilda sfärer.

3. Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, Blackwell, Oxford 1983.
4. Petersson, Westholm & Blomberg 1989, s. 20 f.
5. Johan P. Olsen, Institusjonsutforming of demokrati, manuskript, LOS-senteret og Universitet i Bergen 1989, s. 11.
6. Walzer 1983, s. 17.

Därmed ökas antalet chanser att förverkliga och utveckla sina talanger. Det horisontella samhällets autonoma institutioner blir därmed i själva verket en viktig förutsättning för jämlikhetstankens förverkligande.

Makten över institutioner

Det horisontella samhället kännetecknas av öppenhet, pluralism och komplexitet. Men kan ett sådant komplicerat system överblickas och kontrolleras? Riskerar pluralismen inte att bli en ständigt gäckande labyrint, ett kaotiskt virrvarr av nischer och nivåer? Bilden av en undflyende, ogripbar struktur förefaller mest att påminna om den existentiella vanmakt som fått sin främste skildrare i Franz Kafka.

Frågan är därför om det finns en djupgående konflikt mellan å ena sidan det horisontella samhällets princip och å andra sidan demokratins tanke att valda representanter tar ansvar för och styr utvecklingen. Vem har egentligen makten över det horisontella samhällets autonoma institutioner? Några aspekter av detta stora problem skall här antydas; andra behandlas i det avslutande kapitlet.

Med hänvisning till den tidigare debattens begrepp kan man uttrycka saken så att det horisontella samhällets förändringar *varken* är planerade eller spontana. Autonomins institutioner är, med Mills och Hayeks termer, varken resultatet av ”made order” eller ”grown order”.

Föreställningen om en spontan och naturväxt ordning är ett uttryck för illusionen om det automatiska samhället. Många teoretiker har genom åren sökt finna ett system som ”går av sig självt”, som inte kräver några ingripanden av det mänskliga (o)förnuftet. Men förekomsten av mellanmänskliga kon-

flikter gör att maktförhållanden obönhörligt stör det perfekta urverkets maskineri.

Men inte heller föreställningen om en planerad samhällsutveckling är realistisk. Allra minst i det horisontella samhället ryms någon central planerare med full inblick i alla skrymslen och vrår.

Det autonoma, horisontella samhället kan inte överblickas men väl kontrolleras. Inte alla metoder för kontroll bygger på en central övervakningsinstans, såsom vaktens uppsikt över häktets rastgårdar. Med kontroll menas här granskning, ett sätt att upptäcka och korrigera fel och brister. Ett system för kontroll kan bestå av separata institutioner, särskilt ägnade åt granskningsuppgifter. Men kontroll kan också vara organiserad som en integrerad del av institutioners normala verksamhet. Autonoma institutioner lämpar sig särskilt väl för ett sådant system där kontrollen är inbyggd i institutioners sätt att fungera.

Den kritiska rationalismens metod är i själva verket ett sätt att organisera ständig beredskap till omprövning. Etablerade lösningar och rådande förhållanden accepteras endast som provisoriska och preliminära. Systemet är öppet för kritik. Autonomins institutioner blir därmed självreflekterande och självreglerande.

Häri ligger det horisontella samhällets starka dynamiska element. Kritik och lärande förutsätter varandra. Det går inte att starta om från en nollpunkt, men systemet är heller inte förutbestämt och opåverkbart; därför stämmer varken planritningens eller organismens metaforer. Förändringar sker på grundval av medveten och kritisk återvinning av gångna erfarenheter. Förändringar blir därmed led i en oavslutad läroprocess.

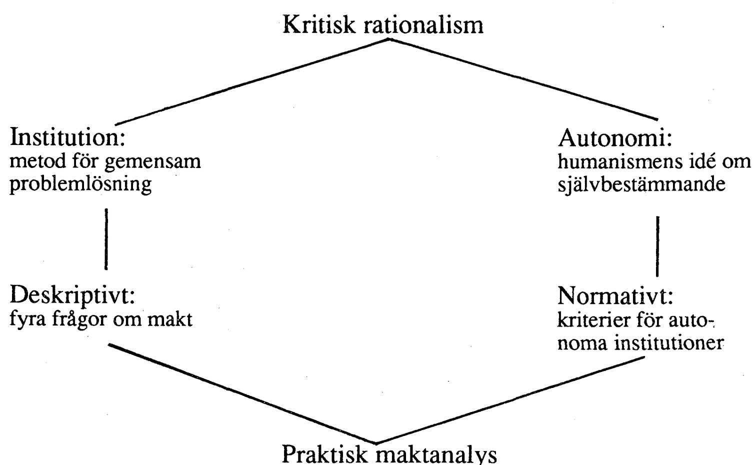
Autonoma institutioner både tillåter och uppmuntrar att människor förändras och utvecklas. Denna process av lärande och växande gäller emellertid inte endast på den personliga nivån. Även institutioners förändring kan ses som uttryck för en sådan process. Makten över autonoma institutioner ligger i institutioners självreflekterande och självreglerande förmåga. Även makten över institutionerna kan sålunda bli autonomt bestämd. På detta sätt förverkligas demokratins tanke om medborgarskap som självstyrelse.

Det faktiska styrelsesättet

Att autonoma institutioner framställts som ett normativt ideal innebär att principen kan läggas till grund för en kritisk analys av hur maktutövning faktiskt går till. Ur en allmän teoretisk konstruktion, den kritiska rationalismens idé, har härletts ett antal konsekvenser, ett antal begrepp och frågor. Dessa kan bidra till att ordna och systematisera en praktisk maktanalys, en undersökning av det faktiska styrelsesättet.[7] Figur 8.2 illustrerar denna tankegång, som också väglett dispositionen av denna bok.

7. Detta är ett av flera sätt att organisera en sådan undersökning. Varje slutsats fordrar någon typ av jämförelse; verklighetsiakttagelser relateras till ett kriterium. Beroende på jämförelsepunkten kan man urskilja fyra tänkbara undersökningsstrategier. De två första har det gemensamt att de utgår från en *deskriptiv* jämförelsepunkt. Den första metoden bygger på en *synkron* jämförelse: det studerade systemet relateras till andra system vid samma tidpunkt. Den andra metoden är *diakron*: det studerade systemet relateras till samma system vid skilda tidpunkter. Det rör sig här om *komparativ* respektive *historisk* metod. De andra två metoderna har det gemensamt att de utgår från en *normativ* jämförelsepunkt. En sådan strategi är att sätta det faktiska styrelsesättet i kontrast mot i samhället *rådande normer*, till exempel den skrivna författningen eller allmänt anammade ideologier. Den fjärde metoden är att som jämförelsepunkt välja *abstrakta principer*. Tanken att utgå från den kritiska rationalismen och autonomiprincipen är ett exempel på det sistnämnda tillvägagångssättet.

Figur 8.2 Från abstrakt princip till praktisk analys



En sådan praktisk undersökning kan givetvis läggas upp på olika sätt: som en kritisk studie av en viss enskild institution, som en karaktäristik av ett helt lands styrelsesätt osv. En möjlig infallsvinkel är att söka efter faktorer som mer allmänt bidrar till att fjärma maktutövningens realiteter från autonomins principer. Som ett exempel på en praktisk tillämpning av tolkningsschemat skall en sådan analys här kort antydas; en större, mer strikt genomförd undersökning skulle falla utanför ramen för just denna framställning.

När framtidens historiker en gång skall sammanfatta de stora förändringarna under det tjugonde århundradet kommer säkerligen kvinnans frigörelse att nämnas bland de mest betydelsefulla. För dem som lever mitt uppe i ett pågående skeende kan

det många gånger vara svårt att inse hur genomgripande det faktiskt är. På område efter område, mer eller mindre konfliktfyllt, utmanas den manliga överhöghet som i generation efter generation tagits som en naturgiven självklarhet.

I själva verket är detta en avgörande innebörd av den allmänna förändringen från ett vertikalt till ett horisontellt samhälle. De traditionella hierarkierna och den instrumentella rationaliteten är ofta uttryck för manlig härskarteknik, för ett patriarkalt samhällssystem. Det är ingen tillfällighet att kritiken mot de traditionella makthierarkierna varit särskilt stark från feministiskt håll.

Enligt en tolkning har patriarkatet endast varit en historisk parentes, som nu börjar gå mot sitt slut. Den nya likhet mellan könen som nu börjar framträda, inte minst till följd av den biologiska revolutionen, kommer att få en så omvälvande betydelse för identitet, vanor och maktrelationer att dagens människa varken inser vidden av eller är förberedd för förändringen.[8]

Förändringen mot ett system som inte grundas på manlig överhöghet utgör en allmän historisk rörelseriktning, men processen går många gånger trögt och är ofta förknippad med djupgående konflikter. Brytningen mellan gammalt och nytt åtföljs inte sällan av psykologiska trauman. Psykologen Carol Becker har studerat den ångest som kan vara förknippad med ”det osynliga dramat”.[9] I det traditionella samhället har männen utvecklat ”självständighet, avskildhet och förmåga att bryta upp”, medan kvinnorna inriktat sig på närhet och djup samhörighet. Ångesten ”förebådar förändringens tid, dess frånvaro av underkastelse”. Ångesten kan yttra sig som dilem-

8. Elisabeth Badinter, *L'un est l'autre*, Editions Odile Jacob, Paris 1986.
9. Carol Becker, *Det osynliga dramat. Om kvinnors ångest inför förändring*, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1989.

man: oro för att vara för duktig/oro för att inte vara tillräckligt duktig, rädsla för misslyckande/rädsla för framgång, rädsla för splittring/rädsla för ensidighet, rädsla för beroende/rädsla för oberoende. Kvinnor ”hade underskattat förändringsprocessens psykologiska komplexitet och det inre motstånd de hade att bekämpa när de försökte upplösa sekelgamla konventioner”. Osjälviskheten hotade att bli självutplånande. Men kvinnor kan ”utveckla en stark och självständig identitet — inte självisk eller individualistisk, utan en kombination av den självständighet som ansetts manlig och den medkänsla som kvinnor alltid lagt sig vinn om”.[10]

Men hindren för kvinnors frigörelse är givetvis inte endast av inre, psykologisk art. Institutionella mekanismer kan vara nog så verksamma. Inte minst när etablerade system utmanas synliggörs spärrar och maktrelationer som tidigare tagits för givna. Uppställningen i figur 8.3 utgör en tillämpning av det allmänna schema som tidigare presenterats (jfr figur 8.1). På punkt efter punkt kan man urskilja hur institutioners funktionssätt genom könsskillnader avviker från autonomins principer.

Diskriminering innebär att tillträdet i praktiken inte är fritt. Även om flertalet formella hinder numera är raserade finns det tillräckligt med faktiska spärrar för att kvinnor skall vara starkt underrepresenterade, särskilt inom ledningen för samhällets mäktiga institutioner.

Härskartekniker är en samlande beteckning för medel att tillvälla sig makt på annat sätt än genom reguljära metoder. Alla minoriteter, inte minst kvinnor, har fått erfara hur informella metoder, såsom isolering och förlöjligande, används som mer eller mindre subtila maktinstrument.

10. Becker 1989, s. 16, 41, 47, 64.

Figur 8.3 Kvinnor och makt

	Deskriptiva frågor
	Deskriptiva frågor *Hur påverkas makten av könsskillnader?* Den levande konstitutionen.
1. Makten inom institutioner	*Hur skiljer sig kvinnors och mäns deltagande?* Aktörer, avgränsning av medlemskap. *Hur förhåller sig regelsystemet till relationen mellan kvinnor och män?* Samordningsprinciper, beslutsprocesser, maktrelationer. *Hur skiljer sig kvinnors och mäns resurser?* Maktfördelning, maktmedel.
2. Institutioners makt	*Vad blir utfallet för kvinnor respektive män?* Resultat i förhållande till syfte. Institutioners symbolkraft.
3. Makten mellan institutioner	*Vad innebär institutioners inbördes förhållanden från kvinnosynpunkt?* Överlappningar, synergieffekter, externa perverteringar. Segmentering, nätverk.
4. Makten över institutioner	*Har institutionsförändringar något samband med relationen kvinnor/män?* Planerad eller spontan uppkomst. Institutioners förändring.

Normativa frågor *Hur bör ett autonomt styrelsesätt se ut?* Principer för ett öppet samhälle.	**Diskrepans** *Skillnad norm-kvinnoverklighet.* Problem.
Vem bör få delta? FRITT TILLTRÄDE	Diskriminering: kvinnor utestängs. Underrepresentation.
Hur bör regelsystemet se ut? KLARA REGLER Förutsebarhet, intern kontroll, rättssäkerhet.	Manliga härskartekniker.
Vad bör avgöra konflikter? RELEVANTA RESURSER	Makt som "manliga" egenskaper.
Vad bör institutioner åstadkomma?	
EFFEKTIVITET Resursutnyttjande, låga transaktionskostnader.	Avsedda/oavsedda effekter för kvinnor.
TILLHÖRIGHET Identifikation, solidaritet. Kritisk traditionsförmedling.	Manskultur som skapar institutioner och som skapas av institutioner.
Hur bör institutioner förhålla sig till varandra?	
BLANDAD STYRELSEFORM Pluralism, ömsesidig (extern) kontroll.	Informell mansgemenskap: "old boys network".
INSTITUTIONELL INTEGRITET Många separata sfärer.	Kumulativ ojämlikhet: kvinnors underläge en förklaring till ojämlikheters spridning.
Hur bör institutioner ändras? KRITIK OCH LÄRANDE Erfarenhetsåterföring. Växande och lärande genom kritisk diskussion. Medborgarskap som självstyrelse.	Patriarkat som övergripande normsystem, i kontrast till demokratins könsneutrala medborgarskapsbegrepp.

Maktresurser skall i princip avgöras av det gällande regelsystemet. Men i praktiken kan traditionella maktbegrepp fälla utslaget. Maktens "egentliga väsen" uppfattad som fysiskt tvång och råstyrka tenderar att förstärka manlig överhöghet. Maktens krigiska och idrottsliga bildspråk röjer detta mansperspektiv.

Effekter för kvinnor kan blir dramatiska, även om denna avsikt inte beräknats, eller snarast just för att konsekvensbedömningar vid beslutsfattande "glömt bort" kvinnoaspekten. Olika system för att organisera produktion och konsumtion kan ha avgörande betydelse för utfallet för kvinnor.[11]

Tillhörighet till institutioner förmedlas via idémässig symbolkraft. Kanske ryms här ett av de största tröghetsmomenten i den pågående förändringsprocessen. Traditionella institutioner tjänar som förankring för en manskultur som både upprätthåller systemet och själv upprätthålls av systemet.

Inbördes maktrelationer mellan institutioner kan etableras genom informell mansgemenskap ("old boys network"). Kvinnliga nätverk blir därmed en given motstrategi. Då män besitter makten i många skilda institutioner förhindras den maktdelning och jämlikhet som är en förutsättning för de separata sfärernas princip.

Systemets upprätthållande och förändring blir i ett manssamhälle inte i första hand en fråga om kritisk rationalism, om ett fritt växande genom erfarenhetsåtervinning. Institutionernas grundläggande struktur bestäms i stället av vad som kan kallas "genussystemet". Härmed avses de underförstådda antaganden om över- och underordning, av särart och likhet

11. Jfr maktutredningens forskningsprojekt "Kvinnors makt och ekonomiska resurser" under ledning av Inga Persson-Tanimura, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

mellan kvinnor och män.[12] Genussystemet bildar därmed grunden för samhällets "grammatik" eller "böjningsmönster", själva den sociala konstitutionen.

12. Yvonne Hirdman, "Makt och kön", i O. Petersson, red., *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987.

9. Maktlöshetens cirklar

Den tjeckoslovakiske regimkritikern Václav Havel har karaktäriserat sitt lands styrelsesätt som ”posttotalitärt”.[1] Systemet är visserligen fortfarande totalitärt, men det skiljer sig i väsentliga avseenden från klassisk diktatur och totalitarism. Det yttre, synliga förtrycket har i mycket ersatts av ett inre, tankemässigt. Det komplicerade maskineriet med sina delar, hierarkier, transmissionsremmar och indirekta manipulationsinstrument som inte lämnar något åt slumpen skulle vara helt otänkbart utan en ideologi som tjänar som ursäkt för både hela systemet och dessa skilda delar. Det är ett slags blind ”automatism” som driver systemet. Oavsett vilken position individerna innehar i makthierarkin betraktas de av systemet inte som värda någonting i sig själva; deras enda syfte är att tjäna automatismen. Att leva i ett sådant system är som att leva inom en lögn. Individerna behöver visserligen inte tro på systemet, men de måste uppträda *som om* de gjorde det. Genom tystnad och anpassning tolererar och bekräftar individerna systemet. De uppfyller systemet, utgör systemet, *blir* systemet. Systemet blir ritual, makten anonym. För att förstå systemet är ledarfigurer mindre viktiga än systemets egna inre lagar. Systemet bygger inte i första hand på fysisk makt utan på ideologisk.

1. Václav Havel, *The Power of the Powerless*, Hutchinson, London 1985, s. 27.

Det fungerar endast så länge människor är beredda att leva inom en lögn.[2]

Havel nöjer sig inte med att skildra det egna landets politiska system. Han ställer också en provocerande fråga. Kan man inte se det tjeckoslovakiska exemplet som en varning för latenta tendenser även i andra länder, också i de västerländska demokratierna? Det posttotalitära systemet har uppkommit i det historiska mötet mellan diktatur och konsumtionssamhälle. Allt politiskt liv i traditionell mening har eliminerats. Det finns inte längre några möjligheter att uttrycka sig offentligt eller att organisera sig. Politik blir något avlägset och opåverkbart. Det posttotalitära systemets automatism, det stora anonyma maskineriet, är ett uttryck för människors oförmåga att själva forma sina villkor. Medborgarna befrias från konkret, personligt ansvar.[3]

Det finns här anledning att skilja mellan hur systemet faktiskt fungerar och hur dess medborgare *upplever* att det fungerar. Vad Havel snarast avser är maktsystemets inre, mentala representation, hur systemet vidmakthålls genom sin tankemässiga kraft. Det är återigen en fråga om ett samhälles självförståelse.

Därför är det fullt möjligt att *samtidigt* erkänna att de moderna demokratierna faktiskt, historiskt sett, uppnått en betydande nivå i fråga om materiell trygghet och grundläggande rättigheter *och* att ta Havels varning på allvar. Åtföljs den stigande materiella levnadsstandarden av en stegrad känsla av maktlöshet?

Inte minst psykologer har pekat på den process som man kunde kalla ”maktlöshetens onda cirkel”. De faktiska maktskillnader som finns i ett samhälle kan *tolkas* på olika sätt.

2. Havel 1985, s. 29, 31, 34 f.
3. Havel 1985, s. 38, 49, 90 f.

Ofta uppfattas maktskillnader på ett sätt som gör oss ännu mer maktlösa än vad vi i själva verket är. Eftersom vi tror oss ha mindre makt än vad vi har avstår vi från att göra förändringar som vi faktiskt skulle kunna göra. Därmed ökar maktskillnaderna ytterligare; den negativa spiralen drivs av sin egen inneboende process.[4]

Frågan är nu om kraften i dessa maktlöshetens cirklar alltid är lika starka. Finns det vissa villkor eller betingelser som gör den negativa spiralen mer eller mindre ofrånkomlig? Vad som i detta sammanhang är av särskilt intresse är huruvida *institutionella* faktorer har någon betydelse för denna typ av psykologisk process.

En nära till hands liggande hypotes är att det vertikala samhällets hierarkiska instrumentalism i särskilt hög grad tenderar att leda till onda cirklar av maktlöshet. Det mekaniska systemet ter sig anonymt och opåverkbart; de enskilda individerna förvandlas till kuggar och passiva mottagare.

Med maktlöshetens cirklar följer ett annat psykologiskt fenomen. Det finns alltid en rad goda skäl till hands för att *inte* handla. Erich Fromm har skildrat de många strategier som tagits i bruk för att slippa bära frihetens tunga börda.[5] Det vertikala samhällets hierarkier erbjuder sällsynt många möjligheter att finna ursäkter för passivitet. Många av dessa kan samlas under rubriken ”systemet som syndabock”.[6]

Vad är då alternativet? Hur skall institutioner utformas så att de inte leder till dessa negativa effekter? Hur kan maktlöshetens cirklar brytas? Václav Havel pläderar för en ny samhällsanda som befrämjar förtroende, öppenhet, ansvar,

4. Michael Lerner, *Surplus Powerlessness*, The Institute for Labor and Mental Health, Oakland, Calif. 1986, s. 3 ff.
5. Erich Fromm, *Flykten från friheten*, Natur och Kultur, Stockholm 1982.
6. Ulf Torgersen, ”Systemet som syndebukk”, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 5, 1989, s. 201-204.

solidaritet och kärlek. Samhällets strukturer borde vara mindre inriktade på maktutövningens "tekniska" aspekter utan mer grundade på en upplevd känsla av gemenskap. Deras interna organisation borde vara mycket mer varierad, med ett minimum av extern reglering. Kontroll och disciplin borde ersättas av självkontroll och självdisciplin.[7]

Andra debattörer har uttryckt sig i samma riktning. Man kan, paradoxalt nog i en politiserad tidsålder, skönja ett slags *återupprättande av politiken.* Just den psykolog som skildrat maktlöshetens negativa spiral ser politik som sådana handlingar som *ger* makt ("politics as empowerment"). Politik är inte endast en teknik för att nå yttre resultat. Genom politiken kan människor delta för att skapa sig själva. Aktiviteten att själva välja vad vi vill göra tillsammans är samtidigt att välja att blir en människa som förmår att göra sig själv gällande under respekt för andra.[8]

En välkänd traktat "till politikens försvar" bygger nu till viss del på ett definitoriskt trick.[9] Inte all politik (såsom maktkamp, styreskonst och ideologisk kamp) är "politik" i den mening som avses. Det snävare politikbegrepp som försvaras innebär att politik ses som de handlingar genom vilka skilda intressen jämkas samman. Politik är en metod att skapa stabilitet och ordning under bibehållande av frihet. Politik är att prioritera mellan olika intressen genom ömsesidiga kompromisser. Därigenom verkar politik civiliserande. Politisk aktivitet är skapande och flexibel; den bidrar till att skapa samhörighet.[10]

Ett särskilt starkt uttryck får denna tankegång hos Hannah Arendt. Politik ses som förmågan att handla i samförstånd

7. Havel 1985, s. 92-94.
8. Lerner 1986, s. 230-234.
9. Bernard Crick, *In Defence of Politics*, 2 uppl., Penguin, Harmondsworth 1982.
10. Crick 1982, s. 21-23, 141.

med andra. Människors makt grundas på förmågan att forma institutioner som vilar på ömsesidiga förpliktelser. Förmågan till samtal och övertygelse blir politikens grund; makt är *skapande* makt.[11] Man kan se Arendts filosofi som en extrem form av antiinstrumentalism. Politikens mål blir inte yttre resultat utan individens självförverkligande. Kritiker har dock påpekat att självrealisering knappast kan uppställas som politikens mål, utan har snarast ställning som oavsedd bieffekt av politisk aktivitet.[12]

Det väsentliga är här inte huruvida den ena eller andra definitionen av politik är den mest invändningsfria. De refererade inläggen bör i stället ses som en varning mot slutsatsen att det horisontella samhällets autonoma institutioner skulle innebära politikens död. Ett system med självstyrande, självreglerande institutioner är inget automatiskt samhälle som går av sig självt. Tvärtom finns det redan i det humanistiska grundperspektivet ett djupt ”politiskt” moment i den mening som ovan antytts. Tanken på autonoma samfälligheter förutsätter skapande frihet, intressekonflikter och metoder att nå fram till kollektiva lösningar på gemensamma problem.

Frågan är om det horisontella samhället också har rum för politik i mer konventionell mening, som stat och offentlig sektor. En stat kan givetvis också betraktas som en autonom institution, om än av lite speciell art. Till statens sociologiska kännemärken brukar ofta nämnas monopolet på tvångsmakt samt anknytningen till ett avgränsat geografiskt territorium. I det perspektiv som här anlagts kan staten sägas ha två uppgif-

11. Hannah Arendt, *The Human Condition*, University of Chicago Press, 1958; *Between Past and Future* (1961), Penguin, Harmondsworth 1977.
12. Jon Elster, ”Offentlighet og deltakelse”, i Trond Bergh, red., *Deltakerdemokratiet*, Universitetsforlaget, Oslo 1983, s. 22 ff. Se även Rune Slagstad, *Rett og politikk*, Universitetsforlaget, Oslo 1987, s. 178 ff.

ter, nämligen dels att värna den personliga autonomin, dels att lösa autonomikonflikter.

Värnet för den personliga autonomin utgörs av medborgerliga fri- och rättigheter. Genom sådana rättigheter erkänner ett samhälle vissa grundläggande, oeftergivliga villkor som måste vara uppfyllda för att dess medlemmar skall kunna utöva sin frihet, handla som autonoma personer. Yttrande- och tryckfrihet är nödvändiga för att den kritiska rationalismens idé om det öppna samhället skall kunna förverkligas. Rättigheten att fritt sammansluta sig är den institutionella autonomins fundament. Så länge det krävs ett särskilt organ för att tillse att dessa rättigheter upprätthålls är en stat inte bara en möjlighet utan en nödvändig förutsättning för ett öppet samhälle.

Som tidigare diskuterats (kapitel 5) behöver autonomiprincipen ingalunda innebära ett försvar för den minimala staten. Under vissa förhållanden kan en *underlåten* handling betyda en inskränkning av medborgares autonomi. Det är därmed inte den offentliga sektorns kvantitet utan dess kvalitet som från autonomisynpunkt blir utslagsgivande.

Inte heller behöver autonomiprincipen leda till ett generellt krav på likformighet. Om olika fall behandlas lika blir slutresultatet också olikhet. Antag att ett samhälle erkänt att alla dess medlemmar skall åtnjuta vissa grundläggande förutsättningar för autonomt handlande. För att kunna nå upp till samma grad av autonomi kan exempelvis handikappade därmed behöva mycket mer omfattande insatser än övriga medborgare.

Även om rättigheternas kärna förblir oförändrad över tid kommer deras konkreta uttryck att bli beroende av samhällsförändringarna. Informationssamhällets nya teknologi framtvingar ideliga revideringar av yttrandefrihetsregler som ur-

sprungligen nedtecknades på gåspennans tid. Det förändrade samhället aktualiserar nya aspekter av den personliga autonomin. I europeisk debatt förekommer begreppet "informationellt självbestämmande". En individ har inte endast rätt till liv och egendom utan också till information som rör den egna personen. Kontroll över information om andra personer kan utnyttjas för att inskränka dessas autonomi. Förändras inte rättigheternas konkreta gestaltning i takt med samhällets förändringar kan resultatet lätt bli en faktisk urholkning. Status quo, oförändrade regler, får då samma konsekvens som ett beslut att inskränka autonomin.

Den offentliga politikens andra uppgift är att lösa autonomikonflikter. Det säger sig självt att olika aktörers autonomi kan hamna i ett inbördes motsatsförhållande. Därmed är nu inte sagt att mångas autonomi *alltid* behöver stå som varandras hinder. Tvärtom kan det goda samhället definieras som ett system som tillåter att fleras autonomi *samtidigt* ökar. Exemplet är konstverket, som dels låter konstnärens skaparkraft komma till uttryck, dels vidgar betraktarnas upplevelser och erfarenheter. Autonomi kan därför i bästa fall låta andra växa samtidigt som man själv utvecklas. När mångas autonomi på detta sätt kombineras kan man säga att maktens summa ökar. Maktspel behöver sålunda inte innebära att den enes vinst är den andres förlust (makten som ett nollsummespel) eller att maktens summa är negativ (ömsesidig blockering och handlingsförlamning). Ett system kan, i princip, ha en sådan logik att det tillåter och befrämjar att många samtidigt utvecklar sin autonomi.

Men det hindrar inte att det ständigt kan inträffa autonomikonflikter, mellan personlig och institutionell autonomi, mellan olika institutioners autonomi. Ofta kommer dessa auto-

nomikonflikter att röra en och samma person i dennes olika roller.

En särskild typ av autonomikonflikt är den som råder mellan olika nivåer inom en samhällsorganisation. Hur skall den lokala autonomin balanseras mot riksintressets kollektiva autonomi? I decentraliseringsdebatten ställs denna motsättning på sin spets. Det är givetvis inte möjligt att en gång för alla besvara frågan vilken som är den mest ändamålsenliga avvägningen mellan central- och lokalstyre. En närmare granskning visar också att decentralisering är ett flerdimensionellt begrepp; det kan därigenom finnas många olika kombinationer av centralism och decentralism. En förändring i riktning mot ökad decentralisering kan lösa vissa problem, men samtidigt skapa nya. "Där vi tidigare hade problem med köer har vi nu bekymmer med överlastade telefonväxlar", konstaterar en studie.[13] Ändå finns det vissa allmänna erfarenheter att falla tillbaka på. Om det är viktigt att koncentrera *befintliga* resurser vid en given tidpunkt lönar det sig att centralisera, men om tyngdpunkten i stället läggs vid förmågan att *nyskapa*, att göra upptäckter och innovationer, brukar decentralisering vara ett bättre alternativ. I en föränderlig omvärld uppnås styrka genom flexibilitet snarare än rigiditet.[14] Förändringen från ett vertikalt och hierarkiskt till ett horisontellt, pluralistiskt och öppet samhälle innebär i viktiga avseenden en förskjutning i decentraliserande riktning.

Det finns ingen standardmetod för att förhindra eller för att lösa autonomikonflikter. Det betyder nu inte att sådana motsättningar skulle vara olösliga. Även autonomikonflikter är möjliga att angripa med den kritiska rationalismens metod.

13. Manfred Kochen & Karl W. Deutsch, *Decentralization. Sketches Toward a Rational Theory*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, Mass. 1980, s. 204.
14. Kochen & Deutsch 1980, s. 206, 223 ff.

En tänkbar utväg är att utnyttja olika typer av *kompensation*. En inskränkning av autonomi i ett avseende kan kompenseras med ett övermått av autonomi av annat slag. En sådan lösningsmetod förutsätter överläggningar och kompromisser.[15]

Utvecklingen mot ett horisontellt samhälle innebär att ansvaret för många delar av samhällslivet kommer att åvila autonoma professioner. Kunskapsmakten och expertstyret kommer därmed ofrånkomligen att öka. Vilken plats kommer det i ett sådant system att finnas för lekmän och valda politiker? Det anses vara en allmän erfarenhet, konstaterar statsvetaren Hans Meijer, att experter har en tendens att överbetona betydelsen av den egna specialiteten.[16] Ett system enbart baserat på självstyrande yrkesspecialiteter skulle snart leda till olösliga konflikter mellan olika expertkrav. Det måste därför äga rum en avvägning eller kompromiss mellan dessa krav. Denna avvägning kan inte, enligt demokratisk åskådning, lämnas åt experter, fortsätter Meijer: Det är politikernas roll i en demokrati att väga expertkraven och komma fram till ett beslut. Politikern kan sägas vara ”expert på värderingar”. Denne ”ger inte bara uttryck åt sin egen subjektiva uppfattning utan måste basera sin ståndpunkt på värderingar inom den grupp han representerar eller ta ansvaret för ställningstagandet inför gruppen”.[17]

Det horisontella samhällets autonomi kommer sålunda inte bara att lämna plats för politiskt handlande. Politiskt beslutsfattande blir en förutsättning för systemets upprätthållande. Däremot kommer denna typ av samhälle att ställa nya krav på det sätt som de politiska besluten gestaltas och genomförs.

15. Pierre Vendriès, *L'autonomie du vivant*, Maloine, Paris 1982, s. 139.
16. Hans Meijer, *Kommittépolitik och kommittéarbete*, Gleerups, Lund 1956, s. 48 f.
17. Meijer 1956, s. 49.

Vedertagna uppfattningar om politikens styrmedel kommer att behöva omprövas.

Föreställningen om det demokratiska systemets funktionssätt vilar i mycket fortfarande på den instrumentella rationalitetens begrepp. Inom europeisk rättsteori har under senare år nya begrepp framförts som alternativ till de traditionella uppfattningarna om rätten som styrinstrument. En linje i debatten har kretsat kring den västtyske rättssociologen Günther Teubners idé om "reflexiv rätt". Utgångspunkten för Teubners argument är att staten inte längre har förmåga att överblicka och utvärdera verkningarna av alla centralt beslutade lagar och bestämmelser. Rättsordningen måste därför organiseras indirekt. Själva beslutsfattandet åvilar autonoma delsystem. Staten ingriper inte längre direkt reglerande utan nöjer sig med rollen som övervakare av att samhällets olika delsystem bibehåller sin autonomi och att relationerna mellan delsystemen ordnas så att samhället som helhet fungerar integrerande.[18] En förutsättning är att den institutionella autonomin förankras i offentlig insyn i verksamheten och i en aktiv normativ debatt om olika institutioners uppdrag och värderingsmässiga grunder.[19]

Den nuvarande offentliga organisationen kan ses som resultatet av en lång historisk process. Departement och myndigheter bildar ett slags årsringar eller sediment, avlagringar av politiska krav och beslut. De äldsta organen har att göra med statsmaktens fortbestånd: försvar, diplomati och skatteväsende.

18. Günther Teubner, "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", *Law and Society Review*, 17, 1983, s.239-285. Jfr Håkan Hydén, "Reflexive Law: Postregulatory Model or a Step to a New Substantive Law?", HiMoN Diskussionsbeiträge, Universität Gesamthochschule Siegen, 1986; Mats Börjesson, "Är reflexiv rätt radikal?", *Tidskrift för rättssociologi*, 4, 1987, s. 147-150.
19. Johan P. Olsen, Institusjonsutforming og demokrati, manuskript, LOS-senteret og Universitetet i Bergen 1989, s. 17.

Kring sekelskiftet bestämde industrialiseringens krav den statliga verksamhetens expansion: handel, näringsväsen och kommunikationer fick då sina särskilda institutioner. Under detta sekel har den sociala välfärden varit målet för de stora reformerna och de institutionella nybildningarna.

Staten har härigenom kommit att spela en betydelsefull roll när det gällt att bygga upp landets materiella infrastruktur. En utveckling som knappast mer än inletts går ut på att få till stånd en motsvarande *immateriell infrastruktur.*[20] Såväl personlig som institutionell autonomi kommer i ökande grad att vara beroende av kunskap, information och utbildning. Makten över informationen är idag ytterst ojämnt fördelad. Idealet om den autonome medborgaren kräver att väsentlig basinformation om samhället, om ekonomi, politik och kulturliv, är enkelt och allmänt åtkomlig. Idag är emellertid kunskapsproduktion och meningsbildning i stor utsträckning kontrollerad av stora och mäktiga institutioner. Asymmetrin mellan den personliga och institutionella makten tenderar därmed ytterligare att snedvridas till de enskildas nackdel.

Det öppna samhället förutsätter *mötesplatser.* Stadens idé bygger på det offentliga rummet, utrymmet för oplanerade möten och spontanitet. Kontrasten är stor mot dagens storstadsverklighet. Ungdomar "uppger sig känna främlingskap i ett samhällsbygge som kan sägas vara överdesignat och som frammanar en stereotyp av oengagerad förbrukartyp. Den karaktäriseras av att förbruka hellre än att ta i bruk i en anda av omsorg."[21]

Ansträngningarna att skapa öppenhetens fria rum, både i bokstavlig och bildlig mening, hotas från två håll, dels från

20. Se Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Fayard, Paris 1987, s. 139.
21. Karla Werner, *Mer än tak över huvudet. Storstadsungdomar om boendet*, Byggforskningsrådet T2:1988, s. 105.

etablerade institutioner som avgränsar sig och utesluter, dels av den förstörelse som är uttryck för den desperata vanmaktens blinda destruktivitet.

Först i det öppna samhällets fria rum kan den autonomi utvecklas som förmår att bryta maktlöshetens cirklar.

Bilden av hur vårt samhälle fungerar är fortfarande starkt färgad av industrialismens och maskinålderns föreställningsvärld. Men det *vertikala* samhället är på väg att förvandlas till ett *horisontellt* samhälle. För att förstå hur makten fungerar i detta öppna samhälle krävs nya begrepp. Boken är ett bidrag till denna samhällsteoretiska principdebatt.

Författaren är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i maktutredningen.

Carlsson Bokförlag

91 7798 302 5